

## Europa II: Währung, Sozialstaat, Arbeitsmärkte

**PROKLA-Redaktion**  
Editorial

**Klaus Müller**  
Die Einführung des Euro

**Petra Schaper-Rinkel**  
Zur politischen Produktion von Sachzwängen

**Heiner Ganßmann, Michael Haas**  
Eurosklerose?

**Martin Brusis**  
Residuales oder europäisches Wohlfahrtsmodell?

**Guy Standing**  
Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen  
in Osteuropa

**Frieder Otto Wolf**  
Das Wunder von Europa läßt noch auf sich warten

---

**Thomas Haipeter**  
Zum Formwandel der Internationalisierung bei VW  
in den achtziger und neunziger Jahren



Die PROKLA wird herausgegeben von der »Vereinigung zur Kritik der politischen Ökonomie e.V.«, die jährlich in ihrer Vollversammlung die Redaktion der Zeitschrift wählt.

*Redaktion: Elmar Altvater, Heiner Ganßmann, Michael Heinrich (geschäftsführend), Volker Lorek, Birgit Mahnkopf (presserechtlich verantwortlich), Margit Mayer, Klaus Müller, Petra Schaper-Rinkel, Dorothea Schmidt*

In der Zeitschrift PROKLA werden seit 1971 Themen aus den Bereichen der Politischen Ökonomie, der Politik, Sozialgeschichte und Soziologie bearbeitet. Im Zentrum stehen dabei gesellschaftliche Machtverhältnisse, Polarisierungen im internationalen System, das gesellschaftliche Naturverhältnis und die Transformation der osteuropäischen Gesellschaften. Die Hefte werden jeweils nach thematischen Schwerpunkten zusammengestellt.

Der Inhalt der letzten Hefte ist auf den letzten Seiten aufgelistet. Die Schwerpunkte der nächsten Nummern (vgl. Kasten im Innern dieser Ausgabe) sind:

PROKLA 115 Juni                      1999: Totalitarismus und Liberalismus

Die Redaktion lädt zur Einsendung von Manuskripten ein. Eine Haftung kann nicht übernommen werden. Die Beiträge sollten sich in einem Umfang von 15-25 Seiten (ca. 50.000 Zeichen) halten (amerikanische Zitierweise, Bibliographie am Ende des Texts). Wir bitten, die Manuskripte in zweifacher Ausfertigung und sämtliche Angebote stets auch auf Diskette einzusenden. Die Disketten sollten für IBM-kompatible PC's lesbar (MS-DOS) und mit Word oder Winword beschrieben sein. Bitte Rückporto beilegen. Manuskripte und Zuschriften nur an die Redaktion (Postfach) adressieren.

Die PROKLA erscheint regelmäßig mit vier Nummern im Jahr mit einem Gesamtumfang von mindestens 640 Seiten. Jedes Heft kostet im Jahresabonnement DM 16.- im Einzelverkauf DM 20.- Abonnements erhalten Sie über eine Buchhandlung oder über den Verlag (Postkarte im Innern des Hefts). Wenn Sie über den Verlag abonnieren, erhalten Sie von einer Versandbuchhandlung, die mit dem Verlag kooperiert, eine Vorausrechnung für die nächsten Hefte (64.- plus Porto). Nach Bezahlung erhalten Sie die Hefte jeweils nach Erscheinen sofort zugeschickt.

Postanschrift: PROKLA-Redaktion, Postfach 100 529, D-10565 Berlin

Tel.: 030 / 336 41 42, Bürozeiten: Mi. 15-17 Uhr; Telefon außerhalb der Bürozeiten: 030 / 395 66 22;

e-mail: [prokla@ipn-b.comlink.apc.org](mailto:prokla@ipn-b.comlink.apc.org)

Verlagsadresse: Verlag Westfälisches Dampfboot, Dorotheenstr. 26a, 48145 Münster,

Telefon 0251 / 608 60 80, FAX 0251 / 608 60 20, e-mail: [dampfboot@login1.com](mailto:dampfboot@login1.com),

Internet: <http://www.login1.com/dampfboot>

Copyright 1999 Verlag Westfälisches Dampfboot. Alle Rechte, auch das der Übersetzung vorbehalten. Druck und Bindung: Rosch Buch, Scheßlitz.

ISSN 0342-8176      ISBN 3-89691-314-X

Beilagenhinweis: Der Gesamtauflage liegt ein Prospekt der Hamburger Edition, HIS Verlagsgesellschaft bei.

# PROKLA 114

## Europa II: Währung, Sozialstaat, Arbeitsmärkte

---

### Inhaltsverzeichnis

<i>PROKLA-Redaktion</i> : Editorial .....	2
<i>Klaus Müller</i> : Die Einführung des Euro. Monetäre, politische und institutionelle Aspekte der europäischen Integration .....	7
<i>Petra Schaper-Rinkel</i> : Zur politischen Produktion von Sachzwängen. Die europäische Informationsgesellschaft als regulativer Rahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit .....	29
<i>Heiner Ganßmann, Michael Haas</i> : Eurosklerose? .....	55
<i>Martin Brusis</i> : Residuales oder europäisches Wohlfahrtsmodell? Die EU und die sozialpolitischen Reformen in Mittel- und Osteuropa .....	73
<i>Guy Standing</i> : Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen in Osteuropa .....	95
<i>Frieder Otto Wolf</i> : Das Wunder von Europa läßt noch auf sich warten. Zu Lage und Perspektiven der europäischen Linken nach der neoliberalen Gegenreform .....	117
<hr/>	
<i>Thomas Haipeter</i> : Zum Formwandel der Internationalisierung bei VW in den achtziger und neunziger Jahren .....	145
<i>Summaries</i> .....	173
<i>Zu den AutorInnen</i> .....	174

### Editorial: Währung, Sozialstaat, Arbeitsmärkte

Europa ist ein wirtschaftlicher Riese und ein politischer Zwerg. In diesem Sinn kritisiert nicht nur der Kommissionspräsident Jacques Santer das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik. Während der europäischen Politik konsensfähige Handlungsziele nach außen fehlen, hat sich eine europäische 'Innenpolitik' im Laufe der Zeit durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, das europaweite kommunale Wahlrecht und, nicht zuletzt, durch das Schengener Abkommen sowie seit Beginn des Jahres auch durch eine gemeinsame Währung etabliert. Doch auch hier wiederholt sich das Verhältnis eines Riesen zu einem Zwerg: Das monetär integrierte Europa hat bedeutend an globalem Einfluß gewonnen, während der Kompetenzrahmen für eine europäische Politik, soweit sie nicht auf die weitere Durchsetzung von Marktmechanismen zielt, weiterhin ein gnomenhaftes Dasein führt.

Die Jahrzehnte unter neoliberaler Hegemonie hinterlassen eine europäische Architektur, in der entfesselte Kapitalinteressen gegenüber der Ausweitung staatsbürgerlicher und sozialer Rechte dominieren. Europa wird von einer Administration verwaltet, die nur sehr eingeschränkt der Kontrolle durch ein gewähltes Parlament unterliegt. Und wie der jüngste Korruptionsskandal um die Europäische Kommission vor Augen geführt hat, ist das Europäische Parla-

ment bislang ein bellender Hund, der sich rasch an die Kette national geprägter Parteiloyalitaten legen läßt. Auch die Europäische Kommission verfügt freilich nur über ein beschränktes Aktionsfeld: Sie hat die unter Berücksichtigung verschiedener Interessengruppen und des Europäischen Parlaments ausgearbeiteten Vorlagen dem Ministerrat vorzulegen, damit sie gegebenenfalls in Gemeinschaftsrecht umgesetzt werden können. Und im Ministerrat werden weiterhin national vordefinierte Standpunkte ins Verhältnis gesetzt – auf kleinstem gemeinsamen Nenner. Die entscheidenden Weichenstellungen der europäischen Politik werden nicht von demokratisch legitimierten Institutionen, sondern »intergouvernemental«: auf Regierungskonferenzen vorgenommen. Auf der anderen Seite sind allerdings supranationale Strukturen entstanden, die nicht auf nationale Interessen rückgerechnet werden können. Der Europäische Gerichtshof interpretiert das europäische Vertragswerk und zwingt die Regierungen gegebenenfalls zur Umsetzung gemeinschaftlicher Bestimmungen in nationales Recht. Die zaghaften Fortschritte der europäischen Sozialgesetzgebung scheinen am ehesten auf diesem indirekten Weg zustande zu kommen – nachdem die Europäische Sozialcharta auf Druck der konservativen britischen Regierung zu einem bloßen Beiwerk des Maastricht-Vertrags

herabgestuft wurde. Zahlreiche Interessengruppen haben die verstärkte Transnationalisierung der Politik verstanden und richten ihre Anliegen zunehmend ohne Umweg über nationale Parlamente gleich direkt an Brüssel.

Der erstaunlichste Schritt in Richtung transnationaler Institutionen ist sicherlich die Europäische Zentralbank. Zugleich ist es bezeichnend, daß diese Vertiefung der Integration auf eine radikale Engführung der europäischen Politik hinausläuft, und man kann vermuten, daß sie weniger von der »europäischen Idee« als vielmehr vom Druck der internationalen Märkte inspiriert ist. Die 'Vergemeinschaftung' scheint in die gleichsam entpolitisierte Sphäre des Geldes abgerutscht, dessen Verwaltung konsequenterweise noch stärker gegen politische Einflußnahme abgeschirmt ist, als es die Bundesbank je war. Für die zukünftige europäische Politik wird es maßgeblich darauf ankommen, wie weit sie sich aus der Zwangsjacke einer monomanisch auf Stabilität getrimmten Geldpolitik befreien kann. Bislang haben die »allgemeinen wirtschaftspolitischen Ziele der Gemeinschaft« – nämlich ein »umweltverträgliches Wachstum, ein hoher Grad an Konvergenz der wirtschaftlichen Leistungen, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz« etc. zu sichern – keinen institutionalisierten Rückhalt erhalten, der ernsthafte Absichten zu ihrer Durchsetzung signalisieren würde. Nachdem bereits im letzten Europa-Heft der PROKLA (Heft 113: *Europa I: Osteuropa und der Westen*, September 1998) Elmar Altvater die Einführung des Euro im historischen Kontext von deutscher Währungsreform 1948 und Währungsunion 1990 untersucht hat, geht *Klaus Müller* in diesem Heft den institutionel-

len Defiziten der Euro-Einführung nach. In der bisherigen Konstruktion, so seine These, läuft die gemeinsame europäische Währung auf eine riskante Konkurrenz zwischen Geld- und Wirtschaftspolitik hinaus, deren desintegrative Folgen nur durch einen Prozeß nachholender Institutionenbildung aufgefangen werden könnten.

Wenn die Einrichtung der auf eine deflationäre Geldpolitik eingeschworenen Europäischen Zentralbank unverkennbar aus Leitgedanken der Markterweiterung abgeleitet war, stellt sich die Frage, ob sich mit der europaweiten Rückkehr der Sozialdemokraten an die Macht an diesem Trend etwas ändern wird. Konservative Beobachter sehen zwar mit »Europas scharfem Linksruck Wolken über der Zukunft des Euro« aufziehen (*Wall Street Journal Europe*, 27.10.98), Anzeichen für eine tatsächliche Kursänderung gibt es indessen kaum: Die sozialdemokratisch dominierten Regierungen in den Mitgliedsstaaten und die von ihnen besetzten EU-Organe Rat und Kommission scheinen die alte Politik in neuem Kleid fortzuführen. Auch die neuen Regierungen nutzen den Verweis auf europäische Vorgaben, um in den einzelnen Ländern gesellschaftliche Ansprüche an die sozialstaatlichen Institutionen zurückzudrängen. Zur Erfüllung der Konvergenzkriterien wurde und wird in den Mitgliedsstaaten ein politischer Kurs eingeschlagen, dessen rigide Sparmaßnahmen nur als Sachzwänge deklariert durchsetzbar waren. Der Verweis auf europäische Direktiven ist ein willkommenes Instrument, um den Widerstand in den jeweiligen Ländern mit Verweis auf vorgeblich höhere Gründe auszuhebeln. Noch nimmt die europäische Ökonomie als unbesiegbare, gi-

gantischer Goliath die Arena ganz für sich in Anspruch. Dem alten Mythos nach siegt der unterlegene David – mit der Waffe des Riesen. Doch in dem von Parteien des linken Spektrums dominierten aktuellen Europa scheint es kaum eine Kraft zu geben, die auch nur versucht, der Vorherrschaft der Kapitalinteressen Grenzen zu setzen. Den Zustand und die Perspektiven der europäischen Linken nach der neoliberalen Gegenreform analysiert *Frieder Otto Wolf*. In der Pluralität und den Widersprüchen der Linken in Europa sieht er gleichermaßen Chancen wie Probleme für die Gewinnung einer grenzüberschreitenden Handlungsfähigkeit, die notwendig ist, um das marktradikale Muster der europäischen Integration zu korrigieren.

Daß die bislang sowohl auf einzelstaatlicher wie auf EU-Ebene vorherrschende neoliberale Politik nicht einfach auf Deregulierung reduziert werden kann, macht *Petra Schaper-Rinkel* in ihrem Beitrag deutlich: Die von der Europäischen Kommission forcierte Entwicklung einer »Europäischen Informationsgesellschaft« zeigt, daß die EU zum Ausbau ihrer Weltmarktposition eine Politik der Re-Regulierung betreibt, in der nationalstaatliche durch europäische Regulierungen ersetzt und zugleich politische Kräfteverhältnisse nachhaltig verschoben werden. Unter dem Primat einer europäischen Politik zur Steigerung der »Wettbewerbsfähigkeit« konnte die Kommission ihren erweiterten Handlungsspielraum in einen regulativen Rahmen umsetzen, der vornehmlich die Interessen der europäischen Unternehmen bedient. Diese re-regulierende Politik ist insofern zu Recht Anknüpfungspunkt für die sozialdemokratischen Kontinuitätsversprechen.

Trotz aller Europäisierungstendenzen

verweisen politikwissenschaftliche 'Realisten' gerne darauf, daß die entscheidenden Kompetenzen nach wie vor bei den Teilnehmerstaaten verbleiben. Tatsächlich ist schwer vorstellbar, daß die sozialen Sicherungssysteme, die Steuergesetzgebung und die Außenpolitik in naher Zukunft 'vergemeinschaftet' werden. Wie unterschiedlich die nationalen Regulierungsmuster sind, zeigt der Beitrag von *Heiner Ganßmann* und *Michael Haas* anhand der Arbeitsmarktpolitik. Die konservative Kritik sieht die hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit in Europa in einer angeblichen wohlfahrtsstaatlichen Verkrustung (der »Eurosclerosis«) begründet. Tatsächlich aber haben die europäischen Länder, denen eine Reduktion der Arbeitslosigkeit gelungen ist, nicht auf einseitige Flexibilisierungsmaßnahmen gesetzt, sondern Flexibilisierung und sozialstaatliche Absicherung kombiniert. Das vielgerühmte Job-Wunder in den USA beruht dagegen auf einem Wachstum des Niedriglohnssektors, was Verarmungstendenzen Vorschub leistet und bei einer Übertragung auf europäische Verhältnisse lediglich eine starke Re-Hierarchisierung nach sich ziehen würde. Bereits in dem letzten Europa-Heft (*PROKLA* 112) wurden die Wechselwirkungen zwischen westeuropäischer Integration und osteuropäischen Transformation deutlich. Im Zuge ihrer Beitrittsgesuche sind die mittel- und osteuropäischen Länder gezwungen, sich den Bedingungen der EU im Vorhinein zu unterwerfen. Für die osteuropäischen Reformstaaten bedeutet dies, den Vorgaben der EU zu folgen, ohne einen Einfluß auf die Gestaltung der Europäischen Union und den gemeinsamen Markt zu haben (vgl. den Artikel von Peter Gowan in *PROKLA* 112). Dies

gilt auch für die sozialpolitischen Reformen in Mittel- und Osteuropa. Die Herausbildung einer neuen rentenpolitischen Orthodoxie wurde von Katharina Müller bereits in *PROKLA* 112 untersucht, *Martin Brusis* analysiert nun im vorliegenden Heft den Stand der sozialstaatlichen Reformen in Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn sowie die dabei zum Tragen kommenden wohlfahrtsstaatlichen Regime.

Zentral für die Entwicklungschancen der östlichen Transformationsgesellschaften sind die industriellen Beziehungen. *Guy Standing* gibt einen Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen in Osteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion. Nach Verabschiedung des realsozialistischen Vollbeschäftigungsmodells wurde angesichts steigender offener wie verdeckter Arbeitslosigkeit zwar eine aktive Arbeitsmarktpolitik eingeführt; Beschäftigte in den unsicheren Bereichen des

Arbeitsmarktes werden gleichwohl zunehmend marginalisiert. Die Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen analysiert *Standing* anhand der Arbeitsgesetzgebung, der gewerkschaftliche Organisierung, der Formierung von Arbeitgeberorganisationen und tripartistischer Verhandlungsformen: Die bisherigen Regulierungsformen, so seine Diagnose, reichen nicht aus, um den Trend zur weiteren Informalisierung umzukehren und dieser dürfte längerfristig auch einen erheblichen Einfluß auf Westeuropa haben. (Mit der Informalisierung von Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen wird sich daher auch die im Dezember 1999 erscheinende Nummer 117 der *PROKLA* beschäftigen.)

Als Nachtrag zu *PROKLA* 113: *Konzentration, Internationalisierung, Vernetzung* (Dezember 1998) erscheint hier außerhalb des Schwerpunkts die Untersuchung von *Thomas Haipeter* über den Formwandel der Internationalisierung bei VW.

### **Aus gegebenem Anlaß: Zum Wechsel im Abo-Versand der PROKLA**

Liebe AbonentInnen,

das 1. Heft des Jahrgangs 1999 der *PROKLA* erhalten Sie von der Germinal-Versandbuchhandlung, (Siemensstr. 16, 35463 Fernwald) die nunmehr die Abo-Betreuung der *PROKLA* übernimmt.

Für die bisherige Zusammenarbeit mit der Kirschkern-Versandbuchhandlung, deren Abo-Betreuung wir seinerzeit beim Wechsel der *PROKLA* vom Rotbuch-Verlag zum Dampfboot übernommen haben, bedanken wir uns.

Wir sind sicher, daß die Abo-Betreuung durch die Germinal-Versandbuchhandlung den von den AbonentInnen wie vom Verlag gewünschten Standard gewährleistet.





Klaus Müller

---

## Die Einführung des Euro

### Monetäre, politische und institutionelle Aspekte der europäischen Integration

#### 1. Die Herausforderung der Europäischen Währungsunion

Die Einführung einer gemeinsamen Währung setzt eine tiefgreifende, vielleicht die folgenreichste Zäsur in der Geschichte der westeuropäischen Länder seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Die Regierungen Europas, des Ausgangsorts der nationalstaatlichen Organisation von Gesellschaften, haben essentielle Hoheitsrechte an eine transnationale Institution abgetreten, deren Politik in jedes einzelne Mitgliedsland hineinwirken wird. Das von Jean Boudon bis Max Weber ausnahmslos dem Staat zugeordnete Monopol der Geldordnung und Geldbeschaffung geht an eine Institution über, deren Operationsweise und Kompetenzen noch weitgehend im Dunkeln liegen. Die Europäische Zentralbank (EZB) übernimmt nicht nur die Geldhoheit von den nationalen Notenbanken, sie nimmt auch die wesentlichen geldpolitischen Instrumente in ihre Regie. Das Aktionsfeld nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik wird auf die Bereiche des Haushalts und der Steuern zurückgeschnitten, mit noch unabsehbaren Folgen für die sozialintegrativen Institutionen der europäischen Gesellschaften, in erster Linie für die sozialen Sicherungssysteme und die industriellen Beziehungen. Mit dem monetären Zusammenschluß von relativ offenen Volkswirtschaften zu einem weitaus stärker binnenorientierten Wirtschaftsraum werden nicht zuletzt die Außenbeziehungen der europäischen Staaten gegenüber den USA und Japan eine neue Form annehmen. Wenn man Geld nicht als ein vermeßbares Ding, sondern als ein soziales Verhältnis begreift, dann ist der Euro der Einstieg in eine neuartige supranationale Vergesellschaftung. So hieß es in einer Stellungnahme der Bundesbank zur ersten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit ungewohntem Pathos, daß sich die europäischen Gesellschaften auf »Gedeih und Verderb miteinander verbinden« (Deutsche Bundesbank 1990).

Angesichts der Reichweite und des Tiefgangs der mit dem Euro eingeleite-

ten Wandlungsprozesse im Gefüge der europäischen Gesellschaften verwundert die verengte Perspektive, aus der dieser Prozeß in der breiteren Öffentlichkeit, aber auch in der wissenschaftlichen Literatur beobachtet wird. Das Gesichtsfeld der meisten Betrachtungen ist nach wie vor national beschränkt, vor allem in der Bundesrepublik, in der das Gefühl kultiviert wurde, man opfere die D-Mark für ein minderes Gut. Eine gemeinsame, das heißt europäische Wahrnehmung muß sich offenbar erst noch herausbilden. Zeitlich gesehen war man weitgehend auf das Einführungsdatum des Euro fixiert, das bis zum Mai letzten Jahres fraglich schien; in den Hintergrund geriet die Langzeitdynamik der europäischen Integration, die mit der Institutionalisierung der Europäischen Zentralbank keineswegs abgeschlossen sein wird. Der Sache nach interessiert man sich primär für die Autonomie der EZB, für die Härte der künftigen Währung und – als Randbedingung des übergeordneten Ziels der Geldwertstabilität – für das Verhalten der Gewerkschaften. Die Koordination von europäisierter Geld- und weiterhin einzelstaatlich betriebener Wirtschaftspolitik scheint mit dem sog. 'Stabilitätspakt' hinreichend geregelt.

Warum wird ein so komplexer Prozeß gesellschaftlichen und politischen Wandels wie die in eine neue Phase einlaufende europäische Integration in eine derart verengte und kurzsichtige Perspektive gezwängt? Verantwortlich hierfür scheint mir auf der einen Seite die eigentümliche Dynamik der Integrationspolitik seit den späten 80er Jahren zu sein. Die europäischen Regierungen haben im Vertrag von Maastricht bewußt auf weitergehende Schritte in Richtung einer politischen Integration verzichtet. Die Gestaltung der Wirtschaftspolitik muß ohne gemeinsame supranationale Institutionen jenseits der EZB auskommen. Die Modalitäten der Währungsunion wurden nicht vom Europäischen Parlament, sondern von der EG-Kommission ausgearbeitet. Vorgegeben war der ordnungspolitische Rahmen für ein entpolitisiertes, ausschließlich auf das Ziel der Preisstabilität ausgerichtetes Geld, dem die "allgemeine Wirtschaftspolitik" der Gemeinschaft unzweideutig nachgeordnet ist (EZB 1999, 45f). Dieser einsinnigen und überaus riskanten politischen Strategie entspricht auf der anderen Seite ein verkürztes Problembewußtsein in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen, das auf theoretische Defizite in der Thematisierung des europäischen Integrationsprozesses im allgemeinen, in der Einführung des Euro im besonderen verweist. Hinzu kommen konkurrierende Vorstellungen von den Leitvariablen, der Dynamik und den Zielen der europäischen Integration.

Ich möchte im folgenden einige dieser theoretischen Verkürzungen aufzeigen. Das betrifft an erster Stelle die Ökonomie. Sie konnte sich zwar aus mehreren Gründen als Leitwissenschaft der europäischen Integration etablieren. Ihr unaufgeklärter Institutionenbegriff hat jedoch die – auch in der Politik anzutreffenden – Fehleinschätzungen der Komplementaritäten zwi-

schen wirtschaftlichen, politischen und sozialintegrativen Institutionen begünstigt. Das betrifft zum zweiten die Politikwissenschaft. Sie hat zwar bereits in den frühen 60er Jahren bedeutende Beiträge zu einer Theorie der europäischen Integrationsdynamik geleistet. Sie konnte jedoch die zahlreichen Rückschläge des Einigungsprozesses nicht in ihren funktionalistischen Modellen unterbringen, so daß sie der seit 1989 unter monetärem Vorzeichen vorangetriebenen Integration zunächst mit Unsicherheit begegnete. Das betrifft an dritter Stelle die Soziologie. Auch sie hat die Dynamik der europäischen Integration früh zum Thema gemacht – seit den 80er Jahren jedoch eine eigenständige Perspektive auf wirtschaftliche Prozesse mehr oder weniger freiwillig aus der Hand gegeben, sei es zugunsten des Dogmas der spontanen Selbstorganisation, sei es zugunsten normativistischer Postulate, die mit der theoretischen Problematik einer Währungsunion nur unzureichend vermittelt sind.

Sicherlich haben sich prominente Sozialwissenschaftler in den letzten Jahren immer wieder und vorwiegend kritisch zur Gemeinschaftswährung geäußert. Pierre Bourdieu (1996) artikuliert die in Frankreich verbreiteten Vorbehalte gegen den monetaristischen Zuschnitt der Europäischen Zentralbank aus religionssoziologischer Sicht: Ihm erscheint die neoliberale Sprache als rationalisierte Mythologie oder als 'wohldurchdachtes Delirium'. Sein Gegenentwurf zielt auf einen europäischen Sozialstaat, der relativ autonom gegenüber dem Druck nationaler Interessen und internationaler Kapitalströme operieren sollte. Auf gegenüberliegender Seite repräsentiert Ralf Dahrendorf (1997, 78) die Vorbehalte seiner englischen Wahlheimat: In seinen Augen wäre die Osterweiterung einer zuvor angebotspolitisch deregulierten Europäischen Union solchen »Nebensächlichkeiten« wie der Währungsunion allemal vorzuziehen. Jürgen Habermas (1998, 149) wiederum assoziiert mit dem Euro »ein im neoliberalen Format eingefrorenes Markteuropa«. Ulrich Beck (1997, 260) schließlich schlägt dieses »Markteuropa« in traditionell-deutscher Diktion schlicht dem »Krämergeist« zu.

Wenn die Sozialwissenschaften jedoch einen Betrag zu einer Theorie der europäischen Integration liefern wollen, dann können sie sich nicht auf warnende Begleitkommentare zu einem 'Europa des Geldes' beschränken. Sie werden ihre spezifischen Erkenntnisse über Prozesse gesellschaftlichen Wandels in weitaus stärkerem Maß in die wirtschaftswissenschaftlich dominierte Diskussion einbringen müssen, um die hier vorfindlichen institutionentheoretischen und funktionalistischen Verkürzungen zu korrigieren. Was dies konkret heißt, kann ich im folgenden nur an einem Punkt konkretisieren: Aus soziologischer Sicht, so meine These, läuft die Einführung des Euro auf eine unterinstitutionalisierte europäische Geldpolitik hinaus, die sich über ihre eigenen Voraussetzungen täuscht. Im Interesse einer aufgeklärten Diskussion, aber auch im Interesse einer weniger eng zugeschnitte-

nen Integrationspolitik, wäre viel gewonnen, wenn das Zusammenspiel ökonomischer und außerökonomischer Institutionen, von dem die Tragfähigkeit der gemeinschaftlichen Währung abhängen wird, explizit gemacht würde.

## 2. Neoklassische Effizienztheorie versus Euro-Skepsis

Ich rufe zunächst einige Zusammenhänge in Erinnerung, die der neoklassischen Effizienztheorie der Integration zugrunde liegen. Denn die vorrangige Zuständigkeit einer ökonomischen Sichtweise auf den Prozeß der europäischen Vergemeinschaftung scheint in der Natur der Sache zu liegen. Die Idee der europäischen Integration zielte nach 1945 zwar auf die Beilegung historischer Konflikte, in erster Linie zwischen Frankreich und Deutschland. Die Dynamik der Integration wurde seit Gründung der Montanunion im Jahr 1951 gleichwohl bewußt geschaffenen wirtschaftlichen Sachzwängen anvertraut. Die Europäische Union entstand als Wirtschaftsgemeinschaft und als Zweckverband zur gemeinsamen Regelung klar umrissener Aufgaben. Die Zollunion, die gemeinsame Handels- und Agrarpolitik sowie mehrfache Anläufe zur währungspolitischen Koordination und die Erweiterungen der Gemeinschaft um neue Mitgliedsländer vertieften die wirtschaftliche Zusammenarbeit, ohne die immer auch ins Auge gefaßten gemeinsamen politischen Institutionen voranzubringen.

Insofern schreibt die Währungsunion eine lange europapolitische Linie fort, die über nationale und kulturelle Differenzen hinweg auf die Integrationswirkung gemeinsamer wirtschaftlicher Interessen vertraut. Die von ihr erwarteten Vorteile reihen sich in die Versprechen ein, mit denen 1990 die letzten Hindernisse des internen Kapitalverkehrs beseitigt und 1993 der gemeinsame Binnenmarkt eröffnet wurde. Nach innen soll die Einführung des Euro die Transaktionskosten und Wechselkursrisiken innerhalb eines Wirtschaftsraums abschaffen, der realwirtschaftlich bereits stark vernetzt ist. 'Ein Markt – eine Währung', wie die plausible Maxime lautet. Die allein dadurch erreichbare Ökonomisierung wird mit 0,5% des EU-Inlandsprodukts beziffert, das heißt mit 65 Mrd. DM pro Jahr. Die Vertiefung des Kapitalmarkts soll die Finanzierung der Unternehmen verbilligen; die Transparenz von Kosten und Preisen soll zu einem effizienteren Einsatz von Mitteln führen. Das so induzierte Wachstum verspricht, sich in zusätzliche Beschäftigung und dadurch langfristig in einen allgemein steigenden Wohlstand bei stabilen Preisen umzusetzen. Und, wie ein berufener Kommentator titelte: »Stabil gleich sozial. Stabiles Geld ist die sozialste Form der Verteilungspolitik« (Gillies 1998).

Nach außen geht es um die Konstitution einer Währung, die sich in der globalen Konkurrenz zwischen den drei großen Wirtschaftsräumen behaupten

kann. Spekulative Angriffe auf die europäischen Währungen, die in der Vergangenheit die D-Mark unter Aufwertungs-, die Lira, das Pfund und den Franc unter Abwertungsdruck setzten, und die noch 1992/93 das Europäische Währungssystem sprengten, finden keinen Ansatzpunkt mehr. Abwertungswettläufe innerhalb Europas werden hinfällig. Nicht zuletzt wird die Abhängigkeit der europäischen Geldpolitik von der amerikanischen Notenbank reduziert, die sich vorrangig an binnenwirtschaftlichen Zielen orientiert.

Bereits im Vorfeld zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion waren eine Reihe positiver Auswirkungen zu spüren. Die Inflationsraten haben in allen Teilnehmerländern die 2-Prozent-Marke unterschritten, der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) des Euro-Währungsgebiets ist Ende 1998 unter 1 Prozent gefallen. Die langfristigen Zinsen sind vor allem in den mediterranen Ländern drastisch gesunken. Die sogenannte Europrämie, die etwa Italien dank niedrigerer Zinsen auf seine Staatsschuld einstreichen kann, beläuft sich immerhin auf 50 Mrd. DM. Und während die jüngsten Turbulenzen auf den Devisenmärkten zahlreiche Währungen unter Abwertungsdruck setzten, sind die europäischen Wechselkurse untereinander stabil geblieben. Der Start des Euro Anfang des Jahres bestätigte die Konvergenz der europäischen Zinsraten auf niedrigem Niveau – was Wim Duisenberg (1999) in der ersten Stellungnahme vor dem zuständigen Ausschuß des Europäischen Parlaments als den entscheidenden Beitrag der EZB zur Überwindung der europäischen Wachstumsschwäche präsentierte. Diesen Vorteilen stehen freilich gravierende Probleme gegenüber. Die von den Konvergenzkriterien nicht erfaßte Arbeitslosigkeit in der EU liegt mit durchschnittlich 10,8% über dem Zwischenkriegsniveau. Daß die öffentliche Schuld in beinahe allen Ländern das Maastricht-Kriterium überschreitet, ist nicht zuletzt auf die Kosten der Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Die in den meisten Fällen wohl nur kurzfristige Absenkung der Haushaltsdefizite wurde in sechs Ländern, darunter in Frankreich und Deutschland, durch zurückgeführte öffentliche Investitionen erkaufte. Ob sich die Haushaltskonsolidierung und der Schuldenabbau in einem ungünstigeren konjunkturellen Umfeld fortsetzen lassen wird, scheint fraglich.<sup>1</sup> Wie sich die hier angelegten Spannungen bei der weiteren Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion auswirken werden, ist ungewiß. Euroskeptische Kritiker vermuten zurecht einen nur oberflächlich überspielten Problemdruck, der in den kommenden Jahren explosiv werden könnte.

Vier Argumente stehen im Vordergrund der Diskussion. Der erste Einwand bezieht sich darauf, daß der Wechselkursmechanismus künftig entfällt. In der Vergangenheit konnten Ungleichgewichte zwischen den europäischen

---

1 Vgl. die skeptischen Bemerkungen im ersten Monatsbericht der EZB (1999, 15).

Wirtschaften durch Veränderungen der Wechselkurse aufgefangen wurden. Defizitländer hatten die Möglichkeit, die eingebrochene Nachfrage nach ihren Produkten durch eine Abwertung ihrer Währung, das heißt durch Senkung der Außenpreise ihrer Waren, zu stimulieren. Auf diesem Weg schien es möglich, divergente Entwicklungen in den einzelnen Ländern und sogenannte asymmetrische Schocks, die gewisse Länder stärker als andere betreffen, abzufedern. Zum zweiten scheidet nicht nur eine Wechselkurs-, sondern auch eine autonome Geldpolitik einzelner europäischer Länder aus. Das könnte insofern zum Problem werden, als die Konvergenz monetärer Indikatoren bislang keineswegs zu synchronen Konjunkturzyklen in Europa geführt hat. Trotz der Anpassungszwänge, die von der D-Mark als der Ankerwährung des Europäischen Währungssystem gesetzt wurden, variierten die geldpolitischen Bedingungen in den einzelnen Ländern beträchtlich (IMF 1998, 18f, 76ff; Hartwich 1998, 229ff) Bereits die von den Maastricht-Kriterien geforderte Annäherung der Zinsraten aber hat Ländern mit vorlaufenden Konjunkturen wie Irland oder Spanien eine konjunkturgetreue Steuerung der Geldmenge erschwert. Künftig könnten von einer Rezession bedrohte Länder ihre Zinsen möglicherweise nicht rasch genug senken, um einen Absturz in hohe Arbeitslosigkeit abzufangen. Zum dritten ist höchst zweifelhaft, ob die Haushaltspolitik die nun allein ihr zugemuteten Funktionen übernehmen kann. Denn die restriktiven Bestimmungen des 'Stabilitäts- und Wachstumspakts' lassen den nationalen Haushalten kaum Raum, um in Krisenzeiten die sog. automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Wenn die Defizite für 1997 und 1998 bereits nur in einem Gewaltakt unter die 3%-Marke gedrückt werden konnten, woher sollten die Regierungen sich die Mittel beschaffen, um künftige Rezessionen zu bekämpfen? Unter dem gegenwärtigen Reglement, so die berechnete Befürchtung, wird die sog. Stabilitätspolitik eher prozyklisch wirken (Von Hagen/Eichengreen 1996; Economist, 2.1.99, 19-22; 9.1.99, 72).

Zieht man die genannten Punkte zusammen, dann ist eines absehbar: Die Konvergenz der europäischen Wirtschaften ist alles andere als sichergestellt. Der Druck der Konvergenzkriterien mag zwar im monetären Bereich zu gewissen Annäherungen geführt haben. Die den einschlägigen Berichten zugrunde gelegten Untersuchungszeiträume und der auf einige wenige makroökonomische Indikatoren verengte Blickwinkel täuschen jedoch über die Komplexität politischer und gesellschaftlicher Integrationsprozesse hinweg, die sich aus der Überlagerung konkurrierender Trends ergibt.<sup>2</sup> Bereits der einfache Vergleich der nationalen Sozialprodukte ergibt im Zeitraum von 1980 und 1995 für die Einwohner der südeuropäischen Nachzüg-

---

2 Die durchweg überaggregierte »Statistik des Eurowährungsgebiets« der Berichterstattung der EZB (1999) läßt die hier angelegten Spannungen nicht einmal als Problem erkennen.

ler eine allenfalls bescheidene Annäherung von 67% auf 73% des durchschnittlichen EU-Inlandsprodukts, während sich auf regionaler Ebene spürbare Divergenzen ausprägen (Hoffmann 1998). Auch ist nicht zu erkennen, daß die Entwicklung der Produktivität und der Lohnstückkosten einem europaweit einheitlichen Trend folgen würde (IW-Trends 3/97; Hankel u.a. 1998, 110ff; Economist 1999, 11). Die seit längerem diskutierten Integrationshemmnisse in Europa verweisen auf mehr als realwirtschaftliche Disparitäten. Es geht um unterschiedliche wirtschaftspolitische Orientierungen, Arbeitsmarktregimes und Tarifsysteme, um voneinander abweichende Verteilungskoalitionen, Korporatismen und sozialstaatliche Arrangements, unterschiedliche Koordinationsweisen von Haushalts- und Geldpolitik, verschiedene Auffassungen von staatlicher Souveränität und dem Grad wünschenswerter politischer (De-)Zentralisierung (Schmidt 1992): um all jene nach wie vor besonderen nationalen Kontexte der Politikformulierung also, für die das Lamento über verschiedene »Stabilitätskulturen« nur einen hilflosen Oberbegriff abgibt.

Wenn die faktische Konvergenz zwischen den Teilnehmerländern der Währungsunion nun aber hinter den monetär verkürzten Kriterien des 'Stabilitätspakts' zurückbleibt, wenn also keine Institutionen zur Regulierung der unweigerlich eintretenden Anpassungszwänge an das gemeinsame monetäre Regime zu Verfügung stehen, dann sind Konflikte zu befürchten, die Euroskeptiker verschiedener Couleur allerdings recht unterschiedlich lokalisieren. Auf der einen Seite befürchtete man, daß die verschärfte Konkurrenz im monetär vereinten Europa den strukturschwachen und unkoordinierten Ökonomien der südlichen Peripherie erhöhte Arbeitslosigkeit und eskalierende Verteilungskonflikten bescheren könnte (Herr 1995, 210ff), während die Bundesrepublik dank ihres vergleichsweise stabilen Korporatismus und lohnpolitischer Disziplin zu den Gewinnern zählen würde (so bereits Scharpf 1986). Auf der anderen Seite wurde auf die Gefahr hingewiesen, daß mit dem Wegfall des Wechselkursmechanismus konjunkturelle Schwankungen und strukturelle Ungleichgewichte ganz durch flexible Löhne abzufangen wären: Die Tarifpolitik wird den Erfordernissen der Marktintegration eingeordnet und den Tarifparteien die volle Verantwortung für die Beschäftigung aufgebürdet. Unternehmensbezogene Lohnverhandlungen in europaweit agierenden Konzernen und realwirtschaftlichen Divergenzen folgende Abschlüsse würden insbesondere den deutschen Flächentarifvertrag bedrohen (Altvater/Mahnkopf 1993, 101ff, 246ff).<sup>3</sup> Von

---

3 Die sich hieraus ergebenden »Spielregeln für die Tarifpolitik« formuliert aus Sicht der Bundesbank etwa Jochimsen (1998, 196f): »Dementsprechend wird in der Tarifpolitik der Verteilungsspielraum noch klarer durch den relativen Produktivitätsfortschritt zwischen den verschiedenen Regionen und Sektoren bestimmt.« In eigentümlich verkehrter Wortwahl heißt es weiter: »Hält man sich nicht daran, ist das Sprengstoff für die Stabilitäts-

dritter Seite wurde vermutet, daß in einer fragmentierten Tariflandschaft mit Gewerkschaften, deren Organisationsformen hinter der Internationalisierung der Unternehmen zurückgeblieben sind, das lohnpolitische Niveau aller Euro-Länder letztlich von den schwächeren Gliedern bestimmt werden würde. Denn aufgrund der Schwäche der Gewerkschaftsbewegung in den weniger entwickelten Gesellschaften könnten dort die Reallöhne und Sozialstandards nur mäßig steigen: »Die preislichen Wettbewerbsvorteile, die die ärmeren Länder unter diesen Voraussetzungen aufwiesen, würden immer stärker werden. Da diese Ungleichgewichte nicht mehr durch den Wechselkursmechanismus aufgefangen werden könnten, entstünde in den entwickelteren Mitgliedsstaaten ein erheblicher ökonomischer und sozialer Anpassungsdruck« (Busch 1994, 66f). Eine vierte Gruppe von Eurogegnern konnte sich bislang noch nicht darauf einigen, ob aufgrund eines »verstärkten Zuzugs aus den Billiglohnländern am deutschen Arbeitsmarkt Arbeitslosigkeit und frühes Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt nochmals kräftig zunehmen werden«, oder ob ein verstärkter Transferbedarf der 'Billiglohnländer' nicht zur »Ausplünderung von Sparern, Rentnern und Beziehern fester Einkommen, sowie des Abstieg des Euros zu einer ausschließlichen (und provinziellen) Binnenwährung« führen wird (Hankel u.a. 1998, 126 u. 129).<sup>4</sup>

Interessanterweise nun stimmen an den Risiken der Gemeinschaftswährung festgemachte linke wie rechte Einwände in der These überein, daß das »Europa der Elf« keinen »optimalen Währungsraum« konstituiere und folglich in der Gefahr des Scheiterns schwebt (Feldstein 1992, 20; Dornbusch 1996; Friedman 1997; Hankel u.a. 1998, 126ff bzw. Busch 1994, 93ff, Altwater 1998, 429). Die erste größere Krise, die infolge internationaler Deflationsgefahren noch in diesem Jahr eintreten könnte, würde entweder das rigide Gehäuse des Stabilitätspakts sprengen oder die politische Legitimation des monetären Europa in der Bevölkerung schwer beschädigen.

Der tiefe Dissens über die Tragfähigkeit der Europäischen Währungsunion bleibt erläuterungsbedürftig, auch wenn die Einführung des Euro unhintergehbare Fakten geschaffen hat. Denn es ist einerseits davon auszugehen, daß die angesprochenen Risiken präsent bleiben und angemessene politische Reaktionen erfordern werden. Das Hauptrisikio scheint darin zu bestehen, daß das Programm der monetären Integration keine wirtschaftliche,

---

gemeinschaft und strapaziert die Solidarität, d.h. der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in dem Währungsraum gerät auf den Prüfstand.«

4 In diesem, nicht ohne deutschnationale Untertöne argumentierenden Kreis wird in abenteuerlichen Begriffsableitungen eine 'Schutzpflicht des Staates zugunsten der Preisstabilität' konstruiert und die Einführung des Euro mit 'Rechtsverfall', 'Verarmung breiter Bevölkerungsschichten und des Mittelstands' assoziiert.: »Das Stabilitätsprinzip hat höchsten Verfassungsrang; denn es folgt aus dem menschlichen Sozialprinzip des Grundgesetzes« (Schachtschneider 1998, 319).



sondern eine politische Strategie darstellt, die sich über ihre eigenen politischen und institutionellen Voraussetzungen täuscht. Andererseits gehen die Schlußfolgerungen aus den oben skizzierten Einwänden, gerade was diese Voraussetzungen betrifft, weit auseinander.

### 3. Zur politischen Ökonomie optimaler Währungsräume

Der gemeinsame Rekurs der Euro-Kritiker auf eine unzureichende realwirtschaftliche Konvergenz der Teilnehmerländer ist nun insofern überraschend, als Robert Mundells 1961 vorgetragene *Theorie optimaler Währungsräume* zum einen die klassischen Gründe für eine Gemeinschaftswährung mehrerer Länder entwickelt und zum anderen aufzeigt, daß die seit den 50er Jahren ins Spiel gebrachten Argumente für oder gegen eine europäische Währung im Kern auf politischen Präferenzen und institutionellen Vorannahmen beruhen. Denn im Mittelpunkt von Mundells Überlegungen – die bereits den Blick auf eine künftige europäische Einheitswährung richten – steht keine positive Theorie. Es handelt sich vielmehr um eine kritische Analyse der Bedingungen, unter denen in einem »internationalen Ungleichgewichtssystem« währungspolitische Kooperation überhaupt möglich ist. Mundell sah diese Bedingungen in der Bereitschaft, die Anpassungskosten an die Wechselfälle der internationalen Wirtschaft zu teilen. Bei einer symmetrischen Lastenverteilung hätten die Defizitländer eines Währungsverbands einen gewissen Grad an Arbeitslosigkeit, die Überschußländer eine gewisse Inflationierung zuzulassen. Steuert jedoch ein Land – und Mundell nennt bereits die Bundesrepublik – einen kompromißlosen Stabilitätskurs, dann zwingt sie die anderen Teilnehmer des Wechselkursregimes in eine Rezession. Höchstmögliche monetäre Stabilität kann daher nicht das primäre Kriterium für ein optimales Währungsgebiet sein – es sei denn, man wolle in Kauf nehmen, unter Umständen auch bereits bestehende Volkswirtschaften zu 'balkanisieren' (Mundell 1961, 663) Weitاً wichtiger für die Tragfähigkeit eines gemeinsamen Geldes wären dann die Chancen, durch währungs- und wirtschaftspolitische Kooperation regionale Ungleichgewichte auszubalancieren.<sup>5</sup>

Die üblichen Einwände gegen den Euro gehen daher an der zentralen Botschaft von Mundells Theorie vorbei. Sie stellen die Mobilität von Arbeit und Kapital sowie die Produktionsstruktur eines Gebiets in den Vordergrund, um festzustellen, daß keine ausreichende Faktormobilität vorliegt, die asymmetrische Schocks auffangen könnte. Wenn optimale Währungs-

---

5 Aus dieser Perspektive bemißt sich ein optimaler Währungsraum begrifflich an der Reichweite der Bereitschaft zu politischer Kooperation – während der so gerne ins Spiel gebrachte erforderliche Grad an Faktormobilität eine empirische, durch geeignete politische Maßnahmen zu beeinflussende oder zu kompensierende Größe ist.

räume nicht über nationale Grenzen oder geographische Räume definiert werden, sondern über die Mobilität von Produktionsfaktoren, dann würde sich eine rein negative Konsequenz ergeben, die Peter Kenen auf eine treffende Formulierung gebracht hat: »Mundell's approach leads to the sad certainty that the optimum currency area has always to be small. It must, indeed be coextensive with the single product region« (Kenen 1969, 44).

Rein ökonomische Kriterien würden also kaum zu einer praktikablen Umgrenzung eines 'optimalen Währungsgebiets' führen.<sup>6</sup> Zudem hat man es nicht mit einer einfachen Optimierungsfunktion zu tun. Die in der Literatur genannten Variablen der Offenheit von Gütermärkten, der Faktormobilität, der Abgeschlossenheit nach außen etc. suggerieren objektive Maßstäbe, die in der Art ökonomischer Sachzwänge wirken.<sup>7</sup> Tatsächlich sind sie jedoch nicht nur schwer zu messen, sondern auch schwer zu gewichten (Ishijama 1975). Wirtschaftliche Integrationsimperative oder aus der sogenannten Währungskonkurrenz hervorgehende Lösungen für die Abmessung eines gemeinsamen Währungsgebiets sind, wie Mundell sehr wohl wußte, höchst unwahrscheinlich. Gerade weil Währungsfragen zu den essentiellen Hoheitsrechten von Nationalstaaten gehören, hat man es mit einer nicht selten von irrationalen Faktoren überlagerten Abwägung zwischen Souveränitätsansprüchen, nationalistischem Geltungsbedürfnis und wirtschaftlichem Vorteilsdenken zu tun – wofür die währungspolitische Desintegration des ehemaligen RGW, aber auch der Beitritt der DDR zum DM-Währungsgebiet<sup>8</sup> plastische Beispiele liefern. Ein relevanteres Kriterium, um die Prakti-

---

6 So räumt etwa Feldstein (1992, 21) ein, daß nach strengen Kriterien auch die USA kein optimales Währungsgebiet abgeben würden. Was die Solidität des Dollar dann vom Euro unterscheidet, wird schlicht zirkulär erklärt: »The dollar has already existed as a currency for more than 200 years.« Für einige zurechtrückende Argumente über die Gewichtung politischer im Vergleich zu wirtschaftlichen Kriterien für die 'Optimalität' eines Währungsgebiets vgl. Giovannini (1995, 299-312).

7 Und natürlich ist auch die als Vorzug gegenüber einer Währungsunion angebotene Wechselkurspolitik, die asymmetrische Schocks durch Abwertungen abfangen soll, alles andere als ein 'Automatismus': Sie hat zwischen konkurrierenden Zielen zu wählen: zwischen der Stabilisierung des *outputs* und der Stabilisierung eines Preisniveaus, das durch steigende Importpreise unter Druck gerät. Wichtig ist in diesem Zusammenhang neben dem Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft auch die Kampfkraft der Gewerkschaften, steigende Preise der in die Lebenshaltungskosten eingehenden Importgüter in Lohnsteigerungen umzusetzen. Ohne auf die fragwürdigen zahlungsbilanztheoretischen Argumente, die hier oft eine Rolle spielen, einzugehen, relativieren zwei Überlegungen auf den ersten Blick die Relevanz des Wechselkursarguments: Zum ersten lassen sich mit zunehmender grenzüberschreitender Integration der industriellen Branchen die Auswirkungen asymmetrischer Schocks ohnehin kaum noch länderspezifisch begreifen (Pohl 1992). Zum zweiten ist fraglich, wie weit angesichts liberalisierter Devisen- und Kapitalmärkte eine autonome Wechselkurs- und Zinspolitik noch aussichtsreich ist (Altwater/Mahnkopf 1993, 281 Fn. 9).

8 Von entsprechender Qualität waren denn auch die aus ostdeutscher Sicht vorgetragenen Befindlichkeiten gegen die Europäische Währungsunion: »Die Ostdeutschen fühlten sich mehrheitlich durch den Besitz der D-Mark enorm aufgewertet. (...) Wenn Geldgewinn Lebensgewinn ist, so wird Geldverlust zum Lebensverlust.« Das demagogische Anliegen

kabilität einer Währungsunion zu beurteilen, wäre demgegenüber die Kapazität zur Bildung gemeinsamer Institutionen: inwieweit die an einer Währungsunion beteiligten Staaten bereits Erfahrungen auf weniger anspruchsvollen Feldern der Kooperation erworben haben (Molle 1990, 162). Um Mundell, der sich aus politischen Gründen für die Einführung des Euro aussprach (Mundell 1993 u. 1998), gegen seine ökonomistischen Liebhaber zu verteidigen, scheint es daher angebracht, die Theorie der optimalen Währungsräume als einen Versuch aufzufassen, jene Probleme zu identifizieren, relativ zu denen (wirtschafts-)politischer Handlungsbedarf besteht, um eine Währungsunion zum Laufen zu bringen.

#### 4. Konkurrierende Muster monetärer Integration

Sicherlich reicht der von Mundell auf acht Seiten skizzierte theoretische Rahmen nicht hin, um die Erfolgsaussichten des Euro abzuschätzen. Er verschiebt jedoch die Perspektive von monetären Kriterien auf die politische Sphäre – und scheint in dieser Hinsicht die langfristige Dynamik der europäischen Integration erstaunlich klar erfaßt zu haben – klarer als viele Kritiker der Währungsunion. Tatsächlich führte die in den europäischen Währungsverhältnissen angelegte Asymmetrie von Defizit- und Überschußländern immer wieder zu Spannungen bis an den Rand des Bruchs. Spätestens seit dem EWG-Gipfel 1969 in Den Haag und dem dort in Auftrag gegebenen Werner-Bericht rückte die Währungspolitik in den Vordergrund. Für kurze Zeit schien die Vertiefung der Gemeinschaft zu einer Wirtschafts- und Währungsunion zur Schlüsselfrage geworden zu sein.

Wenn man die Einführung des Euro auf die lange Geschichte der europäischen Einigung bezieht, dann erscheint er zunächst nicht als Problem, sondern als Lösung eines lange schwelenden Konflikts zwischen konkurrierenden Integrationsansätzen zu sein. Bereits die ersten ernstzunehmenden Versuche, die im EWG-Vertrag von 1957 vorgesehene Koordination von Wirtschafts- und Währungspolitik auf den Weg zu bringen, hatten bekanntlich zur Kontroverse zwischen den »Monetaristen« und »Ökonomen« geführt.<sup>9</sup> Die französische Seite erachtete die zügige Einführung einer Währungsunion als »Grundstein« für eine weitere Integration. Die Bundesrepublik bestand demgegenüber auf einer vorgängigen Koordination der nationalen Konjunktur- und Wirtschaftspolitik, die erst nach hinreichender Konvergenz der Volkswirtschaften durch eine gemeinsame Währung zu

---

lag auf der Zunge: »Vielleicht sind wir Ost- mit den Westdeutschen durchaus in dieser emotionalen Bindung vereint. Ich vermute, daß sich im ganzen vereinigten Deutschland durchaus Stimmung gegen den Euro machen ließe« (Schorlemmer 1998, 334f).

9 Vgl. zur Geschichte dieser Kontroverse Thomasberger/Voy (1995, 52ff), sowie aus Sicht eines Mitautors des *Werner-Berichts* Tietmeyer (1996a).

»krönen« sei. Der 1970 vorgelegte Werner-Bericht fand für die hier angelegten Spannungen die Kompromißformel der »effektiven Parallelität«. Der Inhalt dieser Formel zielte weit über die Verknüpfung von monetärer und wirtschaftspolitischer Koordination hinaus. Es ging um den Verzicht auf nationale Souveränität und parallel dazu, um den Aufbau gemeinschaftlicher Regelungskompetenz sowie ihre parlamentarische Kontrolle. In einer prägnanten Formulierung des Berichts (1970, 27) heißt es: »Die Wirtschafts- und Währungsunion erscheint somit als ein Ferment für die Entwicklung der politischen Union, ohne die sie auf Dauer nicht bestehen kann«.

In diesem Sinn werden die Gemeinsame Europäische Akte von 1986 und der Maastricht-Vertrag von 1991 gerne als Resultat eines langdauernden Lernprozesses präsentiert. Über mehrfache Rückschläge hinweg schien zuletzt der im Werner-Bericht skizzierte Weg zur Gemeinschaftswährung eingeschlagen. Die Dynamik der europäischen Integration basiert dieser Überlegung zufolge auf verschiedenen Mechanismen eines *functional spill-over* – d.h. eines 'funktionalen Übergreifens': Die in einem wirtschaftlichen Sektor eingeleiteten Integrationschritte würden weiteren Integrationsbedarf in anderen Bereichen nach sich ziehen. Der freie Handel im gemeinsamen Markt und die gemeinsame Agrarpolitik würden durch Wechselkursschwankungen behindert und hätten so über alle Krisen hinweg Druck in Richtung einer Währungsunion entfaltet. Komplementär hierzu wurde vermutet, daß Interessengruppen ein *spill-over* vom ökonomischen in den politischen Bereich bewirken und so eine politische Koalition für Integration herstellen würden.

Ohne hier im einzelnen auf die Modifikationen der in den letzten Jahren neu aufgelegten neofunktionalistischen Integrationstheorie einzugehen (v. Beyme 1994), liegt ihr Erkenntniswert zweifellos darin, den Fokus auf die entscheidenden Variablen der europäischen Integration zu verschieben: vor allem auf die dynamische Interaktion zwischen Wirtschaft und Politik. Weil sie das *spill-over* jedoch nach wie vor funktionalistisch im Sinn zu realisierender Sachzwänge denkt, greift auch die Integrationstheorie zu kurz, um die Widersprüche der Währungsunion zu erfassen, die sich meines Erachtens in den nächsten Jahren zeigen werden.

Die von der neoliberalen Effizienz- wie von der neofunktionalistischen Integrationstheorie unbeantwortete Frage lautet nämlich, warum es trotz aller *spill-over*-Mechanismen und Wachstumsversprechen 30 Jahre dauerte, um mit der Idee einer gemeinsamen Währung ernst zu machen. Selbst der in den 80er Jahren angewachsene Problemdruck reichte offenbar nicht aus, diesen Prozeß zu beschleunigen. Zwar waren die unionsweit signifikant gestiegene Arbeitslosigkeit, die verschärfte technologische Konkurrenz gegenüber Japan und den USA, sowie Finanzinnovationen, die die Kosten se-

parierter Märkte erhöhten, Dauerthemen. Allerdings konnten sie den tieferliegenden Dissens über die institutionelle Ausgestaltung einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion letztlich nicht überwinden (Eichengreen et. al. 1995, 2ff).

Nicht kraft unausweichlicher ökonomischer Zwänge, sondern dank kontingenter Randbedingungen und einem politischen Sinn der entscheidenden Akteure für die veränderten Randbedingungen der europäischen Integration wurde das lang gehegte, aber nie mit dem nötigen Nachdruck verfolgte Projekt schließlich realisiert: Die Hegemonie der Bundesbank aufzuheben, war bekanntlich das politische Motiv der französischen Regierung, ihre Zustimmung zur deutschen Einheit an die Preisgabe der D-Mark zu knüpfen. Umgekehrt war die Bundesregierung hierzu nur um den Preis institutioneller Kompromisse bereit: Die in Frankfurt angesiedelte EZB soll die Stabilitätspolitik der Bundesbank auf die europäische Ebene verlagern. Schwachwährungsländer wie Italien und Spanien hofften darauf, über die neue Währung Stabilität importieren zu können. Der Vorrang politischer Motive für die Herstellung der Währungsunion wurde schließlich am unerwartet großen Teilnehmerkreis sichtbar, der nun eben auch die Südländer einschließt. Nicht nur hätte die von der Bundesbank bevorzugte 'kleine Währungsunion' der Kernländer die Trennungslinien innerhalb Westeuropas vertieft. Ausschlaggebend könnte die nicht zuletzt auch von Mundell geäußerte Befürchtung gewesen sein, daß mit Beendigung des alten Ost-West-Konflikt der äußere Druck zur Integration nachlassen könnte und daher die Währungsunion möglichst rasch zu vollenden sei (Mundell 1993).

Wenn man von der bisherigen Dynamik der europäischen Einigung ausgeht, dann ist die Vorstellung, gesellschaftliche Integrationsprozesse könnten durch wirtschaftliche Imperative in eine spezifische Form gebracht werden, ohnehin eigentümlich naiv: »Druck allein ruft noch keine Politik hervor. Er kann jedoch die Aufmerksamkeit von Akteuren, die Entscheidungen zu treffen haben, bündeln, und er kann auch das Gleichgewicht der Kräfte zwischen den Akteuren ändern. Ein *funktionaler 'spillover'* kann also einen *'politischen spillover'* hervorrufen«<sup>10</sup> In diesem Sinn waren die Zyklen der europäischen Integration immer schon von einer Verschachtelung mehr oder weniger weitreichender politischer Kompromisse geprägt, deren nicht-antizipierte Folgen weitere Integrations Schritte nach sich zogen. Die hieran anschließende theoretische Frage ist nun aber, ob die politische Verarbeitung der noch nicht ganz absehbaren Folgen der Währungsunion zu einer hinreichenden Stabilisierung führen wird: ob das Regelwerk des

---

10 Wie Pierson/Leibfried (1998, 432) am Beispiel der europäischen Sozialpolitik aufzeigen; vgl. auch Ross' (1998) Beschreibung der »Verschachtelung als politischer Strategie«. Die überzeugendste Reformulierung einer übergreifenden neo-funktionalistischen Position zur Integrationsdynamik der zentralen Politikfelder der EU bietet George (1991).

Maastricht-Vertrags, das Europäische Zentralbankstatut und der von der Bundesregierung auf dem Amsterdamer Gipfel von 1997 nachgeschobene Stabilitäts- und Wachstumspakt eine hinreichend stabile institutionelle Basis für die gemeinschaftliche Währung garantieren.

### **5. Die Illusion der Zentralbankautonomie: Institutionelle Defekte der Währungsunion**

Die oben angeführten Bedenken gegen den Euro machen eher Sinn, wenn man sie weniger als Zweifel an der realwirtschaftlichen Konvergenz innerhalb der Euro-Gebiets, denn als Zweifel an der institutionellen Konstruktion versteht, die der Währungsunion zugrundeliegt. Denn hier liegt der eigentliche Anlaß für die berechtigte Befürchtung, daß der Kompromiß, der zur Einführung des Euro führte, inhärent instabil ist. Mit der Beschränkung auf die EZB als einzige neugegründete transnationale Institution wurde das integrationstheoretisch zu erwartende politische *spill-over* von der gemeinsamen Geld- in eine steuer-, arbeitsmarkt- und strukturpolitische Kooperation monetaristisch blockiert. Die zu erwartenden Anpassungskosten werden, wie oben angedeutet, an die Tarifvertragsparteien externalisiert. Da der Stabilitätspakt den Handlungsspielraum der Regierungen stark einschränkt, werden konjunkturelle Wechselfälle, regionale Disparitäten und asymmetrische Schocks künftig primär der Lohnpolitik aufgebürdet. Die Bundesbank leitet aus ihrem Verständnis optimaler Währungsräume denn auch Verhaltensimperative ab, die tief in das soziale Sicherungssystem, in die Tarifhoheit und in die Verfaßtheit demokratischer Politik eingreifen würden. Um aus einer Stellungnahme des Zentralbankrats vom April letzten Jahres zu zitieren: »Die längerfristig erwarteten Wohlfahrtsgewinne durch die Währungsunion werden sich nur realisieren lassen, wenn sich insbesondere die Lohn- und die Sozialpolitik rasch und umfassend auf die neuen Gegebenheiten einstellen« (Deutsche Bundesbank 1998, 39).<sup>11</sup> Der Präsident der Bundesbank scheut schließlich nicht davor zurück, eine Neudefinition von Demokratie im Sinn von Buchanans ökonomischer Verfassungstheorie vorzuschlagen: weg vom wohlfahrtsstaatlichen Interessenausgleich, steuerpolitischer und inflationärer Aushöhlung privater Vermögen, hin zur Abwehr unerwünschter Entwicklungen, über welche dann allerdings nicht Wähler, sondern die internationalen Finanzmärkte abzustimmen hätten (Tietmeyer 1998, 10).<sup>12</sup> Geldwertstabilität erscheint in dieser Kon-

11 »Sie müssen den Erfordernissen einer Wirtschafts- und Währungsunion voll gerecht werden«, wie es im Vorfeld von Maastricht (Deutsche Bundesbank 1990, 18) hieß.

12 Vgl. Blinder (1997 u. 1998), der in einer autonomen, das heißt vom politischen Prozeß abgeschirmten Zentralbank ein verallgemeinerungsfähiges Modell zur 'entpolitisierten' Verwaltung auch anderer Politikfelder sieht.

struktion als erstrangiges Allgemeininteresse, die autonome Zentralbank gleichsam als guter Herrscher, der dem monetären Allgemeinwohl gegenüber partikularen Interessengruppen, populistischen Politikern und opportunistischen Wählern zur Durchsetzung verhilft.

Es waren wohl diese überspannten Vorstellungen von einem künftigen Europa, die Bourdieu zur Warnung vor dem »Modell Tietmeyer« veranlaßten, welches in jene »Politiklücke« des Maastricht-Vertrags stößt, die Dahrendorf bereits vor 25 Jahren in seinem *Plädoyer für Europa* ausgemacht hatte – das damals noch zugleich ein Plädoyer für eine gemeinsame Währung war. Geld ist ein »heißes Symbol«, wie es dort heißt (Dahrendorf 1973, 103). Geld ist jedoch offenbar nicht heiß genug, als daß der Funke von einem monetären Zweckverband auf eine neue Form der Vergesellschaftung überspringen würde. Insofern liegt die in die Einführung des Euro hinein spielende Inkonsistenz des Maastricht-Vertrags darin, daß er die im Werner-Plan geforderte »effektive Parallelität« von monetärer und politischer Integration auf ein stabilitätspolitisches Beiwerk verkürzt, das in der Art eines 'Autopiloten' zu funktionieren hätte (Münchau 1998).

Kritische Beobachter haben in dem Verzicht, in Amsterdam die Versäumnisse von Maastricht zu korrigieren, das heißt die institutionellen Entscheidungsstrukturen und Abstimmungsregeln der EU-Institutionen zu modifizieren, eine Abkehr vom Prinzip der Parallelität und die seit dem ostdeutschen Währungsbeitritt schwerste Niederlage der Bundesbank gesehen (Marsh 1992, 324ff; Jochimsen 1998). Andererseits war eine marktfunktionalistische Umdeutung der europäischen Integrationspolitik, bereits in der Gemeinsamen Europäischen Akte vorgezeichnet: die Dynamik der Integration wurde als Vertiefung und Erweiterung liberalisierter Märkte aufgefaßt: als kompetitive Deregulierung (Polster/Voy 1995, 59ff; Altvater/Mahnkopf 1993, 93ff). Wenn damit Politik funktional auf Markterweiterung abgezweckt wurde, schien es freilich nur konsequent, den Markt selbst zu einem politischen Modell zu küren, um der Konkurrenz nicht nur auf Güter-, Kapital- und Devisenmärkten, sondern auch im Wettbewerb zwischen Institutionen, Sozialversicherungs- und Steuersystemen Durchbruch verschafft.<sup>13</sup>

Unter diesen Voraussetzungen schien es selbstevident, die gemeinsame europäische Währungsbehörde, die den Euro als öffentliches Gut verwalten

---

13 Ohne daß damit ultra-orthodoxe Forderungen erfüllt wären: »Die konsequente Hinwendung zu einer Integrationsstrategie, die stärker auf Systemwettbewerb und weniger auf institutionelle Vergemeinschaftung setzt (und damit die Prognose des zu erreichenden Ergebnisses der europäischen Integration erschwert), die Rücknahme schon erreichter Integrationschritte sowie die Auseinandersetzung mit Modellen einer flexiblen Integration sind notwendig.« Im Hintergrund dieser von der Realität überholten anti-integrationistischen Haltung steht schlicht die Vorstellung einer »Rückführung auf eine Europäische Minimalgemeinschaft oder Ordnungsgemeinschaft« (Theurl 1996, 33), die weiterhin von der Deutschen Bundesbank dominiert werden würde.

soll, nach dem Modell jener Zentralbank zu modellieren, die sich in der Konkurrenz der europäischen Währungen mit dem stärksten Geld profiliert hatte. Die Haltbarkeit dieses Modells und seine Übertragbarkeit auf transnationale Kontexte ist jedoch eine institutionentheoretische Frage, die nicht mit professionsbedingten Illusionen über institutionelle Autonomie geklärt werden kann. Selbst wenn die EZB den Autonomiestatus der Bundesbank erbt – in manchen Augen gar verstärkt (vgl. z.B. Smithin 1995, 86) –, ist institutionelle Autonomie kein solitärer Tatbestand. Soziologisch betrachtet handelt es sich um einen durchaus störanfälligen Fall asymmetrischer funktionaler Reziprozität zwischen konkurrierenden Institutionen.<sup>14</sup>

Die in den letzten Jahren diskutierten Kriterien von Zentralbankautonomie haben die hier liegende Problematik freilich eher verstellt als erhellt. Im Vordergrund standen hier die üblichen Merkmale der funktionalen und weisungsungebundenen Unabhängigkeit sowie der personellen, instrumentellen und finanziellen Selbständigkeit einer Institution, die ihrem rechtlichen Status nach gleichwohl eine staatliche Bürokratie darstellt. Der Sinn dieser außergewöhnlichen Konstruktion wird in der Regel als »rationale Selbstbindung« der Politik interpretiert: Regierungen und Parlamente, die von sich aus kein Interesse an Geldwertstabilität aufbrächten, delegieren diesen empfindlichen Bereich an ein rein sachorientiertes Gremium, selbst wenn dies einen »institutionalisierten Zielkonflikt« zwischen allgemeiner Wirtschafts- und Geldpolitik mit sich bringt.<sup>15</sup> Selbständig und regelgeleitet agierende Zentralbanken dämpfen demzufolge den »politischen Zyklus«, den Regierungen durch ihr Ausgabeverhalten in Vorwahlzeiten induzieren; sie stärken die »Glaubwürdigkeit« der Politik, die andernfalls versucht sein könnte, durch eine Überraschungsinflation kurzfristige Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu erzeugen. Bereits die Einrichtung einer autonomen Zentralbank signalisiere dem Publikum das Bekenntnis der Politik zur Preisstabilität und führt ein Erwartungsgleichgewicht herbei: Tarifparteien und Öffentlichkeit korrigieren ihre Inflationserwartungen nach unten. Plausibel gemacht wird diese Annahme durch einige im Rahmen der Theorie rationaler Erwartungen entwickelte Modelle (Alesina 1989, Rogoff 1985). Die vorteilhafte Funktionsweise einer solchen Institution scheint nicht zuletzt durch die Erfolgsgeschichte der Bundesbank hinreichend illustriert – einschließlich der legendären Beteiligung der Geldpolitik am Sturz von Regierungen.

Die Weg dieses Zentralbank-Konzepts in die Formulierungen des Delors-Berichts und des Maastricht-Vertrags wurde allerdings eher durch außer-

---

14 Die allgemeine soziologische Formulierung des Verhältnisses zwischen institutioneller Autonomie und Reziprozität geht auf Gouldner (1959, 254) zurück.

15 Zur Geschichte dieses Konflikts in der Bundesrepublik siehe Hartwich (1998, 80ff).



wissenschaftliche Umstände geebnet: »the idea caught a highly favourable political wind.«<sup>16</sup> Denn die theoretischen Kontroversen um die Merkmale, die Operationsweise und die Korrelation zwischen Zentralbankautonomie und Geldwertstabilität (und Wachstum) sind alles andere als entschieden. Ohne auf die Einzelheiten dieser un abgeschlossenen Debatte einzugehen, fällt aus institutionentheoretischer Sicht auf, daß die Autonomie der EZB in der politischen Diskussion in einem recht naiven Sinn wörtlich verstanden wurde. Hier schien es lediglich eines möglichst weitreichenden Bank-Statuts und automatischer Sanktionen gegen stabilitätswidrig handelnde Regierungen zu bedürfen. Die Interaktion zwischen Zentralbank und ihrem institutionellen Umfeld wird negativ gefaßt: Die Geldwertstabilität wird in Konkurrenz zum politischen Prozeß, notfalls auch in Konfrontation zur Haushaltspolitik und dem Verhalten der Tarifparteien gesetzt.

Bereits für die Bundesbank war diese Stilisierung überhöht, wenn auch in der politischen Praxis höchst wirksam. Sicherlich war es ihr vor allem in Reaktion auf die Stagflation der siebziger Jahre gelungen, den ihr zugeschriebenen Status einer 'Nebenregierung' in einer Reihe von Konflikten durchzusetzen. Schon weil ihr Statut lediglich gesetzesrechtlich und nicht verfassungsförmig abgesichert war, konnte sie ihre Macht allerdings nicht aus sich selbst schöpfen, sondern nur aus ihrer Rolle innerhalb des »D-Mark-Systems« (Hartwich 1998, 65-92). Dieses im weiteren Sinn korporative System war einerseits durch den weitgehenden Verzicht auf eine planende Wirtschaftspolitik, andererseits durch zahlreiche Kommunikationskanäle und personelle Transfers zwischen Bundesbank, Landeszentralbanken, Ministerialbehörden, Bundes- und Landesregierungen, öffentlich-rechtlichen Finanzinstituten und dem privaten Bankensektor charakterisiert und bezog seine Legitimation aus einer inflationsabgeneigten Öffentlichkeit. Bestandteil dieses Systems waren nicht zuletzt koordinierte Lohnverhandlungen, an denen hochorganisierte Verbände und Gewerkschaften teilnahmen, die neben ihren Gruppeninteressen immer auch die allgemeine wirtschaftliche Lage im Blick hatten und über die Absichten der Bundesbank informiert waren.

Wenn letzteres zutrifft, dann würde die Forderung nach einer Dezentralisierung der Tarifsysteme als Preis für die Aufgabe des Wechselkursmecha-

---

16 Wie Förder (1998, 307) in seinem kritischen Überblick über die erstaunliche Karriere des Konzepts der Zentralbank-Autonomie schreibt. Auch Posen (1998), Lohmann (1998) und Mangano (1998) bezweifeln die theoretischen Annahmen und die empirische Evidenz, die in der Literatur für die angeblichen Stabilitätseffekte unabhängiger Zentralbanken verwendet werden; Muscatelli (1998, 488) hinterfragt die Stichhaltigkeit der üblicherweise verwendeten Autonomie-Skalen, so daß letztlich unklar bleibe, was Unabhängigkeit überhaupt sei und wie sie wirke: »Independence is not a concept which academics should feel comfortable to work with. Not only do we find it quite hard to measure it objectively, bickering over its very components and their relative importance; we cannot even agree on a unique, undisputed way of defining it.«

nismus eine der Funktionsbedingungen D-Mark-Systems untergraben. Paradoxerweise könnte gerade die Delegation der Geldpolitik an eine transnationale Institution ins Bewußtsein heben, wie stark die Stabilitätsfolge der Bundesbank von der Bindungskraft gewerkschaftlicher Lohnpolitik abhängen. Vergleichende Untersuchungen europäischer Lohnverhandlungssysteme belegen jedenfalls, daß die Autonomie von Zentralbanken und der Zentralisierungsgrad von Lohnverhandlungen kein Nullsummenspiel abgeben, sondern sich gegenseitig voraussetzen (Hall/Franzese 1997; Soskice/Iversen 1998). Entgegen dem neoliberalen *common sense* dämpfen zentralisierte Lohnverhandlungen die Inflationsraten, indem sie die Koordinations- und Signalisierungsprozesse zwischen den Tarifparteien und gegenüber der Zentralbank verbessern. Da Zinsreaktionen auf zentral ausgehandelte Lohnergebnisse zurechenbar sind, wird eine gesamtwirtschaftlich orientierte Lohnpolitik wahrscheinlicher, die restriktive Sanktionen der Zentralbank vermeiden will. In einem wohlverstandenen Sinn wären dann nicht Angriffe auf die Tarifautonomie die Kehrseite der Zentralbankautonomie, sofern kooperationsfähige Gewerkschaften.

Aus dieser Sicht würden die Probleme der EZB eher darin liegen, daß sie sich in einem unübersichtlichen Feld dezentraler unkoordinierter Lohnverhandlungen orientieren muß, das mangels eindeutiger Adressierbarkeit auch durch zinspolitische Sanktionen nicht zu beeindrucken ist – was dann höhere Inflation, höhere Zinsen und höhere Arbeitslosigkeit nach sich zöge. Schon aus diesem Grund kann man bezweifeln, daß sich die Funktionsweise und das institutionelle Arrangement der Bundesbank auf die EU-Ebene übertragen läßt (Soskice 1997). Die unzureichende Kooperation der europäischen Gewerkschaften wäre eher ein Hindernis für eine europäische 'Stabilitätskultur'. Auch wird sich die EZB keineswegs auf einen europaweiten Konsens der Bevölkerungen über den Primat der Geldwertstabilität verlassen können und daher ihre Politik in viel weitergehender Weise öffentlich darlegen müssen als vorgesehen. Und es wäre verwunderlich, wenn die neue Zentralbank einen Deflationskurs gegen eine Koalition von Regierungen durchsetzen könnte, die sich mit einer Rezession konfrontiert sehen. Die impliziten korporatistischen Grundlagen des D-Mark-Systems werden daher in explizite politische Arrangements überführt werden müssen, die sich freilich um einiges vom deutschen Modell unterscheiden.<sup>17</sup>

---

17 Es ist anzunehmen, daß dies im Zusammenhang mit einer Neuaushandlung des Stabilitätspakts geschehen wird, sobald dieser angesichts anhaltend niedriger Wachstumsraten nicht mehr haltbar erscheint (Münchau 1998; Economist, 2.1.99, 21) Die Ironie des Stabilitätspakts würde dann darin liegen, daß der deutsche Versuch, die Politisierung des Euro durch einen rigiden Automatismus von Sanktionen zu verhindern, in das Gegenteil umschlägt.

## 6. Nachholende Institutionalisierung?

Falls diese These zutrifft, dann ist die künftige Europäische Union nicht überreguliert, sondern unterinstitutionalisiert. Die Kommunikation zwischen EZB, den nationalen Regierungen und den Tarifverbänden wird sich erst über längere Zeiträume einspielen müssen. Allein um die dabei anfallenden Informationskosten zu senken, sind weitergehende Institutionalisierungen und eine europäisch koordinierte Tarifpolitik unvermeidbar. Denn die Währungsunion greift zu weit in den bisherigen Funktionsmodus der europäischen Vergemeinschaftung ein, als daß es dabei bleiben könnte. Da die Mitgliedsländer mit der Geldpolitik essentielle Souveränitätsrechte an die zentrale Koordinationskompetenz der Gemeinschaft abtreten, wird zugleich ein Teil der bislang an die Nationalstaaten gerichteten Ansprüche umadressiert werden (Lepsius 1997). Das gilt insbesondere für Kriterien distributiver Gerechtigkeit, die zu tief in die Legitimation der europäischen Staaten eingelassen sind, als daß sie reibungslos in eine 'Stabilitätskultur' konvertierbar wären.

Insofern wird sich die auf Drängen der ehemaligen Britischen Regierung eingeführte Subsidiaritätsformel nicht durchhalten lassen; Sozial-, Haushalts-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik werden nicht allein auf nationaler Ebene verbleiben können. Je stärker die europäische Geldpolitik den Aktionsradius der Nationalstaaten einschränkt, desto mehr werden sich Forderungen an europäische Institutionen artikulieren. Die regional ungleichmäßigen Auswirkungen der Konkurrenz auf dem monetär transparenten Binnenmarkt werden unweigerlich Forderungen nach einem europäischen Finanzausgleich hervorrufen. Dieser wird sich zunächst aus der längst überfälligen Neuorganisation der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Strukturfonds und des immer weniger legitimierbaren nationalen Subventionswesens finanzieren. Und man kann erwarten, daß der gemeinschaftsbezogene Steueranteil im Zuge der Steuerharmonisierung deutlich steigen wird.

All das klingt nach einem verzögerten *spill-over* vom monetären in den politischen Bereich. Man braucht jedoch in keinen naiven Funktionalismus zu verfallen, um zu erkennen, daß sich die Gewichte in der Konfliktstruktur, die der Dynamik der europäischen Integrationsdynamik zugrundeliegt, verschoben haben, und daß Lerneffekte auch entgegen aller Widerstände möglich sind. Tatsächlich hat mit der Bundesbank am Jahresende der Hauptakteur, der diesen Prozeß blockierte, seinen Einfluß verloren. Die Bundesbank ist zu einer Außenfiliale der EZB herabgesunken, in dessen Direktorium sie gleich allen anderen nationalen Zentralbanken mit nur einer Stimme vertreten ist; die Öffentlichkeitswirkung ihrer Sitzungen ist rasch verblasst (Economist, 23.1.99, 86). Die Regierungswechsel der letzten Jahre haben die lange beklagte Schwäche sozialdemokratischer Vertreter in der

EU beendet. Während der ehemalige deutsche Finanzminister die Bildung einer Euro-11-Gruppe als politisches Gegengewicht zur EZB ablehnte, ist dieses informelle Gremium aus Finanzministern und -beamten der Mitgliedsländer auf französisch-deutsche Initiative im Januar dieses Jahres erstmals zusammengekommen (Wolf 1999). Wenn eine optimistische Prognose erlaubt ist, dann wird all dies einen nachholenden Prozeß der Institutionenbildung freisetzen, wie er sich in den jüngsten Gesprächen über Steuerharmonisierung und -kooperation, einem europäischen Bündnis für Arbeit, Ansätzen für eine EU-weite Koordinierung der Tarifpolitik und Gewerkschaftsarbeit,<sup>18</sup> und in Rufen nach einem stärkeren Europäischen Parlament ankündigt.

## Literatur

- Alesina, Alberto 1989: Politics and Business Cycles in Industrial Democracies, *Economic Policy*, Vol. 8, No. 1, 55-98.
- Altwater, Elmar 1998: Die DM ist tot! Es lebe der Euro? Die fünfzigjährige Geschichte der DM und die Perspektiven des Euro, *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Heft 112, 395-432.
- Altwater, Elmar & Birgit Mahnkopf 1993: *Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Beck, Ulrich 1997: *Was ist Globalisierung?*, Ffm: Suhrkamp.
- Blinder, Alan S. 1997: Is Government Too Political?, *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4.
- Blinder, Alan S. 1998: *Central Banking in Theory and Practice*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- v. Beyme, Klaus 1994: Zur Renaissance der Integrationstheorie, in Eichener, Volker & Helmut Voelzkow (Hg.) 1994: *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg: Metropolis.
- Bourdieu, Pierre 1996: Warnung vor dem Modell Tietmeyer. Europa darf sich nicht den neoliberalen Theorien des Bundesbankpräsidenten unterwerfen, *Die Zeit*, 1.11.1996.
- Busch, Klaus 1992: Die Wirtschafts- und Währungsunion in Europa und die Konsequenzen für die Tarifpolitik der Gewerkschaften, *WSI-Mitteilungen*, 5/1992, 267-274.
- Busch, Klaus 1994: *Europäische Integration und Tarifpolitik. Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion*, Köln: Bund Verlag.
- Dahrendorf, Ralf 1973: *Plädoyer für die europäische Union*, München: Piper.
- Dahrendorf, Ralf 1997: Der Euro ist ein schwerer Fehler, in Jörges, Hans-Ulrich (Hg.) 1998, 78-80.
- Deutsche Bundesbank 1990: Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa, *Monatsberichte*, Oktober 1990, 41-44.
- Deutsche Bundesbank 1998: Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, *Monatsberichte*, April 1998, 17-40.
- Dornbusch, Rudi 1996: Euro Fantasies, *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 5, 110-124.
- Duisenberg, Wim 1999: *Hearing at the European Parliament's Sub-Committee on Monetary Affairs on 18 January 1999*, Introductory Statement, Brüssel.
- The Economist 1999: *A Survey of Germany*, 6. 2. 1999.
- Eichengreen, Barry; Jeffrey Frieden & Jürgen von Hagen (eds.) 1995: *Politics and Institutions in an Integrated Europe*, Berlin: Springer.
- EZB (Europäische Zentralbank) 1999: *Monatsbericht*, Januar 1999, Ffm.

18 Vgl. etwa das Spitzentreffen der gewerkschaftlichen Dachverbände Deutschlands und der Benelux-Länder in Doorn (*Handelsblatt*, 5./6. Sept. 1998) oder die Resolution der 3. Konferenz über kollektive Lohnverhandlungen des Europäischen Metallgewerkschaftsbunds in Frankfurt vom Dezember letzten Jahres.

- Feldstein, Martin 1992: The Case against EMU, *The Economist*, 13.6. 1992, 19-22.
- Feldstein, Martin 1998: Asking for Trouble. The single currency will lead to regional conflict, not economic efficiency, *Time Magazine*, 19.1.1998.
- Forder, James 1998: Central Bank Independence – Conceptual Clarifications and Interim Assessment, *Oxford Economic Papers*, Vol. 50, No. 3, 307-334.
- Friedman, Milton 1997: Geld schafft Streit, *Die Zeit*, 12.9. 1997.
- George, Stephen 1991: *The Politics of European Integration*, Oxford: OUP.
- Gillies, Peter 1998: Stabil gleich sozial, *Die Welt*, 11.9. 1998.
- Giovannini, Alberto 1995: *The Debate on Money in Europe*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Gouldner, Alvin W. 1959: Reciprocity and Autonomy in Functional Theory, in Gross, Llewellyn (ed.) 1959: *Symposium on Sociological Theory*, New York: Harper & Row.
- Habermas, Jürgen 1998: *Die postnationale Konstellation*, Ffm.: Suhrkamp.
- v.Hagen, Jürgen & Barry Eichengreen 1996: Fiscal restraints, federalism and European Monetary Union: is the excessive deficit procedure counterproductive?, *American Economic Review*, Vol. 86 (May), 134-138.
- Hall, Peter H. & Robert J. Franzese, Jr. 1997: Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union, *WZB discussion paper*, FS I 97-307, Berlin, WZB.
- Hankel, Wilhelm u.a. 1998: *Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muß*, Reinbeck b. Hamburg: Rowohlt.
- Hartwich, Hans-Hermann 1998: *Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems*, Opladen: Leske + Budrich.
- Herr, Hansjörg 1995: Die Europäische Währungsunion als politisches Projekt, in Thomasberger, Claus (Hg.) 1995.
- Hoffmann, Andreas 1998: Europa und die Angleichung im Schnecken tempo, *Tagesspiegel*, 12. 7. 1998.
- IW-Trends 3/97: Produktivität und Lohnstückkosten im internationalen Vergleich, Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.
- IMF 1998: *World Economic Outlook*, October 1998, Washington, D.C: International Monetary Fund.
- Ishijama, Y. 1975: The Theory of Optimum Currency Areas. A Survey, *IMF Staff Papers*, Vol. 22, 344-384.
- Marsh, David 1992: *Die Bundesbank. Geschäfte mit der Macht*, München: Beck.
- Molle, Willem 1990: *The Economics of European Integration*, Aldershot: Dartmouth.
- Jochimsen, Reimut 1998: Nach dem Tag X – Anforderungen an eine langfristige Stabilitätsgemeinschaft, in Jörges, Hans Ulrich (Hg.) 1998, 182-200.
- Jörges, Hans-Ulrich (Hg.) 1998: *Der Kampf um den Euro. Wie riskant ist die Währungsunion?*, Hamburg: Hoffman und Campe.
- Kenen, Peter B. 1969: The Theory of Optimum Currency Areas. An Ecclectic View, in Mundell, Robert A. & Alexander K. Swoboda (eds.) 1969: *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago: Chicago University Press.
- Leibfried, Stephan & Paul Pierson (Hg.) 1998: *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Ffm: Suhrkamp.
- Lepsius, Rainer 1997: Bildet sich eine kulturelle Identität in der Europäischen Union?, *Blätter für deutsche und Internationale Politik*, 8/97, 958-955.
- Lohmann, Susanne 1998: Institutional Checks and Balances and the Political Control of Money Supply, *Oxford Economic Papers*, Vol. 50, No. 3, 360-377.
- Mangano, Gabriel 1998: Measuring Central Banl Independence: A Tale of Subectivityx and of Its Consequences, *Oxford Economic Papers*, Vol. 50, No. 3, 468-492.
- Münchau, Wolfgang 1998: Take-off on Auto-Pilot May Run into Turbulence, *Financial Times*, 25. 12. 1999.
- Mundell, Robert A. 1961: A Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review*, Vol. 53, 657-665.
- Mundell, Robert 1993: Monetary Politics for the New Europe, in Baldassari, Mario & Robert Mundell (eds.) 1993: *Building the New Europe, Vol. 1: The Single Market and Monetary Union*, London: St. Martins Press, 71-83.

- Mundell, Robert A. 1998: Great Expectations for the Euro, *Wall Street Journal Europe*, 24.3, 25.3, 30.4. 1998.
- Muscattelli, C. Anton 1998: Political Consensus, Uncertain Preferences, and Central Bank Independence, *Oxford Economic Papers*, Vol. 50, No. 3, 412-430.
- Pearson, David G. 1999: EU Tax Harmonization is a far Cry – for Now, *Wall Street Journal Europe*, January 27 1999.
- Pierson, Paul & Stephan Leibfried 1998: Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des 'Sozialen Europa', in Leibfried, Stephan & Paul Pierson (Hg.) 1998, 11-57.
- Pohl, Rüdiger 1992: Tarifpolitik bei fortschreitender europäischer Integration, *WSI-Mitteilungen*, Nr. 12/1992, 755-757.
- Polster, Werner & Klaus Voy 1995: Öffnung der Märkte, Kooperation, Institutionalisierung. Zur Geschichte der europäischen Währungsintegration, in Thomasberger, Claus (Hg.) 1995.
- Posen, Adam 1998: Central Bank Independence and Disinflationary Credibility: A Missing Link?, *Oxford Economic Papers*, Vol. 50, No. 3, 335-359.
- Rogoff, Kenneth 1985: The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 100, , No. 4, 1169-89.
- Ross, George 1998: Das 'Soziale Europa' des Jacques Delors, in Leibfried, Stephan & Paul Pierson (Hg.) 1998, 327-368.
- Schachtschneider, Karl Albrecht 1998: Die Euro-Klage, in Jörges, Hans-Ulrich (Hg.) 1998, 312-325.
- Scharpf, Fritz W. 1986: Ein Sprengsatz für die Gemeinschaft. Plädoyer gegen eine Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, *Die Zeit*, Nr. 51/1996.
- Schmidt, Manfred G. 1992: Gesellschaftliche Bedingungen, politische Strukturen und Prozesse und die Inhalte staatlicher Politik, in Gabriel, Oscar (Hg.) 1992: *Die EG-Staaten im Vergleich*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schorlemmer, Friedrich 1998: Der Fetisch D-Mark oder die verpaßt Einheit der 'Wandlung durch Einheit', in Jörges, Hans-Ulrich (Hg.) 1998.
- Soskice, David 1997: Die zukünftige politische Ökonomie der Europäischen Währungsunion, in Fricke, Werner (Hg.) 1997: *Jahrbuch Arbeit und Technik 1997*, Bonn: Dietz.
- Soskice, David & Troben Iversen 1998: Multiple Wage-Bargaining System in the Single European Currency Area, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, No. 3, 1-15.
- Smithin, John 1995: Geldpolitik und Demokratie, in Thomasberger, Claus (Hg.) 1995.
- Theurl, Theresia 1996: Vernachlässigung wirtschaftspolitischer Interdependenzen im Vertrag von Maastricht. Integrationspolitische Konsequenzen, in Aschinger, Gerhard u.a. (Hg.) *Europa auf dem Wege zur Politischen Union?*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 247, Berlin: Duncker und Humblot.
- Thomasberger, Claus (Hg.) 1995: *Europäische Geldpolitik zwischen Marktzwängen und neuen institutionellen Regelungen*, Marburg: Metropolis.
- Thomasberger, Claus & Klaus Voy 1995: Zur Geschichte der europäischen Währungsunion, in Thomasberger, Claus (Hg.) 1995.
- Tietmeyer, Hans 1996a: Der Betrag der Währungspolitik zur europäischen Integration, in: Deutsche Bundesbank, *Auszüge aus Presseartikeln*, Nr. 38, 17.6. 1996.
- Tietmeyer, Hans 1996b: Die Europäische Wirtschaft zwischen globalen Märkten und internen Herausforderungen, Jean Monet Lecture, Europäisches Hochschulinstitut Florenz, 29. November 1996, in: Deutsche Bundesbank, *Auszüge aus Presseartikeln*, Nr. 75, 2. 12. 1996).
- Tietmeyer, Hans 1998: Financial and Monetary Integration: Benefits, Opportunities and Pitfalls, Mais Lecture, City University Business School, London, 18.5.1998, in: Deutsche Bundesbank, *Auszüge aus Presseartikeln*, Nr. 31, 22. 5. 1998.
- Werner Bericht 1970: *Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft*, Oktober 1970.
- Wolf, Julie 1999: The ECB is Looking Over Its Shoulder, *Wall Street Journal Europe*, 18.1.99.

Petra Schaper-Rinkel

---

## Zur politischen Produktion von Sachzwängen Die europäische Informationsgesellschaft als regulativer Rahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit

Die europäischen Nationalstaaten und auch das organisierte Westeuropa stehen unter dem Druck der Globalisierung. So lautet der allgemeine Tenor. Das Bild impliziert, daß Europa in erster Linie von den Prozessen betroffen ist, zum Reagieren gezwungen wird. Damit verschwindet die aktive Rolle des organisierten Westeuropas und seiner hegemonialen Mitgliedsstaaten, die diese Entwicklung in den letzten Jahrzehnten massiv vorangetrieben haben. Europäische Mächte haben mit der Kolonialisierung Amerikas und Afrikas vor fünfhundert Jahren nicht nur die frühen Grundlagen des späteren Weltmarktes durchgesetzt. In der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts waren es die USA, die führend und hegemonial die ökonomischen Prozesse forcierten, die wir heute unter dem Stichwort Globalisierung zusammenfassen. Europa ist allerdings kein Opfer dieser jüngeren Entwicklungen: denn mit der europäischen Integration wird die Globalisierung vorangetrieben.

Die Politik der letzten Jahrzehnte wird gemeinhin als Deregulierung – als Abbau von Regulierungsmechanismen – gefaßt. Dabei gerät der politische Charakter der veränderten Entscheidungsstrukturen aus dem Blick. Die sogenannte Deregulierung bedeutete in vielen Bereichen keinen Wegfall an Regulierung, sondern eine Transformation von Regulierungsformen – eine Politik der Re-Regulierung auf europäischer Ebene. Ein Bereich, in dem beides deutlich wird, ist die heutige Politik zur Entwicklung einer europäischen Informationsgesellschaft, die in der Tradition der Technologie- und Telekommunikationspolitik der siebziger und achtziger Jahre steht und diese in neuer Weise fortführt. In den 80er Jahren plante die Europäische Kommission eine *Europäische Technologiegemeinschaft* und einen *gemeinschaftsweiten Telekommunikationsraum*. In der Umsetzung wurden traditionelle Regulierungsformen in den europäischen Nationalstaaten zurückgedrängt und durch neue Regulationsmuster auf europäischer Ebene ergänzt und ersetzt. Fortgeführt wird die Transformation der Regulierung

in den 90er Jahren mit dem Konzept der *Europäischen Informationsgesellschaft*. Die digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen die neue *Ökonomie der Zeit*. Die permanente Beschleunigung ökonomischer und sozialer Prozesse braucht eine *Politik* der Beschleunigung. Als Instrument zur Beschleunigung im Dienste der europäischen Wettbewerbsfähigkeit auf den globalen Märkten hat sich in den letzten Jahrzehnten die Politik der Europäischen Kommission herauskristallisiert.

### **1. Europäisierung der Politik: De-Regulierung als Re-Regulierung**

Der Diskurs, in dem Europa als Opfer der Globalisierung erscheint, ist kein neues Phänomen der späten 80er und der 90er Jahre. Er läßt sich bis in die 60er Jahre zurückzuverfolgen. Damals wurde ein Hochtechnologiedefizit für Europa prognostiziert. Europa entwickle sich zu einem Satelliten der US-amerikanischen Industrie. Der drohende Verlust der europäischen Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt wurde als Horrorszenario in die europäische Politik eingeschrieben. Die kontinental ausgeweitete nationalistische Ideologie appellierte an den territorialen Zusammenhalt. Als strategischer Ausweg aus dem Schreckensszenario galt eine europäische Politik, ein föderalistisches Europa (Servan-Schreiber 1968). Zwei Jahrzehnte später wird ein ähnliches Szenario erneut als finstere Zukunftsvorstellung ausgemalt: In militaristischer Sprache wird Europa in den Mittelpunkt einer Schlacht gestellt, in der der Kontinent von den »übermächtigen Konkurrenten« Japan und den USA zu einer »technologischen Kolonie« gemacht werden soll (Seitz 1992).

#### *Die europäische Technologiegemeinschaft: Europäisierung als Instrument zur Durchsetzung neuer Regulierungsformen*

Die Antwort auf die Unterlegenheitsszenarien bestand darin, gemeinsame europäische Strategien zu entwerfen, die in europäische Regulierungsmuster münden. Der Bericht des damaligen EG-Kommissars Davignon konstatiert Ende der siebziger Jahre, daß in Europa »nationale Strategien« nicht mehr ausreichen, »um unsere Unternehmen auf das Niveau des Weltmarktes zu bringen. Die Ressourcen und Märkte der europäischen Staaten entsprechen nicht mehr der Dimension dieser technologischen Revolution« (Kommission 1979: 1, 8f., 40). Die auf ihre kleinen, nationalen Märkte hin organisierten europäischen Unternehmen befänden sich in einer Situation struktureller Unterlegenheit zu den US-amerikanischen Giganten wie General Motors, IBM oder DuPont de Nemours. Als Strategie gegen diese Unterlegenheit soll die Realisierung des gemeinsamen Binnenmarktes forciert werden. Als ein weiterer strategischer Ansatzpunkt gilt die Europäisierung der Technologieentwicklung. Dabei entwickelt die Europäische



Kommission eine europäische Förderpolitik für Hochtechnologien, respektive für die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Das erklärte Ziel ist eine *Europäische Technologiegemeinschaft* (Kommission 1985). Eines der bekanntesten Projekte im Bereich der Hochtechnologieförderung ist das Forschungsprogramm ESPRIT (European Strategic Program for Research and Information Technologies). 1984 wird das Programm verabschiedet, dessen Entstehungsgeschichte bis in die siebziger Jahre zurückreicht. Damals wurden die europäischen Großunternehmen (die damals noch keine Global Players waren) zu direkten politischen Akteuren. Davignon, der für Industriepolitik zuständige Kommissar, lud Ende der siebziger Jahre die europäischen Großunternehmen der informationstechnischen Industrie ein. Die Europäische Kommission initiierte einen 'Round Table' der Industrie, an dem die »Großen Zwölf«<sup>1</sup>, die zentralen europäischen Unternehmen der Branche, teilnahmen. Ende 1981 schlug Davignon den Vorstandsvorsitzenden der »Großen Zwölf« vor, ein EG-Forschungsprogramm zu konzipieren. Als Gegenleistung dafür, sich politisch für ein solches Programm einzusetzen, wurde von den Unternehmen die Zusage eingefordert, an einem solchen Programm auch tatsächlich teilzunehmen. Das Forschungsprogramm ESPRIT wurde weitgehend von den eingeladenen Unternehmen gestaltet und vorbereitet. Mit dem ESPRIT-Programm gelang es der Kommission erstmals, eine groß angelegte Initiative für die Entwicklung von Zukunftstechnologien durchzusetzen. Unter machtpolitischen Aspekten gibt die Kommission (die europäische Quasi-Regierung mit wenigen Entscheidungsbefugnissen) Gestaltungskompetenzen inhaltlicher Natur ab (an den *Round Table*) und gewinnt dadurch neue Bündnispartner im Machtspiel mit dem Rat (in dem die Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten repräsentiert werden). In der Durchsetzung des Programmes zeigt sich, daß die Kommission die Industrie nutzt, um sich gegen den Rat durchzusetzen. Die unmittelbaren Interessen europäischer Industrieunternehmen gehen jetzt direkt in die europäische Politikformulierung ein. Die Industrie ist somit »nicht das Subjekt der Steuerung, sondern zuerst und vor allem ein Instrument in dem komplizierten 'Machtspiel' zwischen Kommission und Rat« (Grande/Häusler 1994: 225). Dies heißt nicht, daß die Industriekonzerne und ihre Verbände machtlos sind. In Zuge der Europäisierung der Technologiepolitik wurden sie von den politischen Akteuren ermächtigt: Das neue politische Einflußfeld der europäischen Industrieunternehmen beruht auf politischen Entscheidungen der europäischen Gremien. *Die Kommission treibt damit die Supranationalität europäischer*

---

1 Die 'Großen Zwölf' waren damals AEG, Nixdorf und Siemens aus der BRD; Bull, CGE (Alcatel) und Thomson aus Frankreich; GEC, Plessey und STC-ICL aus Großbritannien; Olivetti und STET aus Italien sowie Philips aus den Niederlanden. Durch Firmenübernahmen änderte sich die Zusammensetzung des 'Round Table' (Grande/Häusler 1994, 220).

*Politik gegen ihre Intergouvernementalität* voran. Die Großunternehmen werden in diesem Fall nicht die 'eigene' nationalstaatliche Administration unter Druck setzen, um in Brüssel zu intervenieren, sondern umgekehrt: Als Branche europäisch koordiniert, stärken sie die gemeinschaftliche Politik gegen Einzelinteressen der Nationalstaaten, deren Interessen im Rat repräsentiert werden.

Ein Forschungsprogramm wie ESPRIT führt in mehrfacher Weise zu einer *Realisierung und Materialisierung der europäischen Dimension von Politik*. Es ist zugleich eine Europäisierung der Technologiepolitik, als auch eine Europäisierung der Technologieentwicklung. Damit wird die Voraussetzung für eine wechselseitige Dynamik der Europäisierung von Politik und Technologie geschaffen: Die Kommission initiiert, moderiert und finanziert die Bildung von europäischen Netzwerken in der Technologieentwicklung, treibt die Europäisierung der Forschung und die Europäisierung der Mittelvergabe voran und läßt europäische politische Initiativen zu einer Selbstverständlichkeit werden. Die Europäisierung der Politik treibt die Europäisierung der Technologieentwicklung voran, während die Europäisierung der Technologieentwicklung ihrerseits die weitere Europäisierung der Politik nahelegt. Eine tatsächliche Europäisierung wird auf der vermeintlich politisch neutralen Sachebene vorangetrieben. Mit der Europäisierung der Politik verschieben sich zudem (zumindest in diesem Bereich) die Politikformen und die Kräfteverhältnisse der politischen Akteure: Wenn die Vertreter strategisch bedeutsamer Industrien direkt in die Formulierung und Umsetzung der europäischen Technologiepolitik einbezogen werden, bedeutet dies eine Ausweitung der quasi-staatlichen europäischen Politik und stärkt zugleich die Position von sachlich-funktionalen Akteuren (Verbänden etc.) gegenüber territorialen – durch Wahlen legitimierte – Akteuren.

#### *Der gemeinsame Telekommunikationsraum: Die nationalstaatliche Deregulierung in Europa als europäische Re-Regulierung*

Die Infrastruktur der Telekommunikation war in Europa bis in die achtziger Jahre eine staatlich regulierte *Versorgungsinfrastruktur*, in der die einzelnen Staaten die Produktion und den Betrieb in den jeweils nationalstaatlichen Grenzen realisierten. Im Rahmen der 'alten' Monopolstruktur wurde eine flächendeckende Versorgung und hohe Dichte der Telekommunikationsinfrastruktur geschaffen. Diese bildete die infrastrukturelle Grundlage für die neuen Telekommunikationsgeräte, -dienste und -dienstleistungen, die sich mit der zunehmenden Konvergenz von Computertechnologie und Telekommunikation seit Ende der 70er Jahre abzeichneten. Die Netze wur-

den damit *als Märkte* interessanter.<sup>2</sup> Im Zuge dieses Bedeutungszuwachses kam es zu einer politischen Dynamik, in der immer mehr organisierte Interessen, die auf die Kontrolle der Telekommunikation gerichtet waren, miteinander konkurrierten und Koalitionen bildeten (Noam 1992). Als Ergebnis jener politischen Dynamik wurden in den achtziger und neunziger Jahren die *mitgliedsstaatlichen Versorgungsinfrastrukturen* unter Federführung der Europäischen Kommission in einem zähen politischen Ringen zu einem *europäischen Markt* für Telekommunikationsprodukte, -dienste und -dienstleistungen umgestaltet.

Anfang der achtziger Jahre begann die Europäische Kommission, die europäische Telekommunikationsinfrastruktur der digitalen Zukunft zu *planen*. Unternehmen und Industrieverbände sollten in die weitere Entwicklung der europäischen Telekommunikation einbezogen werden. Entsprechend der These, es handele sich bei der Konvergenz von Telekommunikation und Digitaltechnik um »zwei technologische Revolutionen, die sich verbündet haben« (Kommission 1979), wurden neben der Telekommunikationsindustrie auch die informationstechnische Industrie und wichtige Anwenderindustrien in den Prozeß einbezogen. Die nationalen Fernmeldeverwaltungen und die nationalen Netzbetreiber, die den Entwicklungsprozeß der Telekommunikation in den Nationalstaaten bis dato bestimmten, sind auf der europäischen Ebene nur noch Akteure in einem deutlich größeren Netzwerk.

Auch in der Telekommunikation wurden neue politische Akteure über ein umfassendes Forschungsprogramm in den Prozeß der europäischen Politikformulierung einbezogen. Das Programm RACE (Research and Development in Advanced Communications Technologies in Europe) wurde darauf ausgerichtet, die verschiedenen Optionen für eine zukünftige Telekommunikationsinfrastruktur zu erforschen und zu erproben. Die entscheidenden Akteure des zukünftigen europäischen Politikfeldes wurden zusammengebracht; ein neues Policy-Netzwerk entstand. Die *Strategieentwicklung* im Rahmen des Programms hatte das Ziel, die technologischen und ökonomischen Optionen für die integrierte Breitbandkommunikation auszuloten und gemeinsam mit Netzbetreibern, Industrie und Nutzern eine Entwicklungs- und Implementationsstrategie zu erarbeiten. Bei der *Technologieentwicklung* im Rahmen von RACE wurde grundlagenorientierte Forschung zu Schlüsseltechnologien für die Breitbandkommunikation (optische Nachrichtentechnik, fortgeschrittene Vermittlungstechnik, Netzmanagement) gefördert. Hinsichtlich der *Anwendungsförderung* wurden die Anwendungsmöglichkeiten und Potentiale des zukünftigen Netzes in Integrationsprojek-

---

2 Mit jährlichen Wachstumsraten von 15% entwickelt sich der internationale Telekommunikationsmarkt schneller als jede andere Industriebranche.

ten erprobt. Neben den Forschungsinitiativen kristallisierten sich zwei Hauptrichtungen einer *gemeinsamen europäischen Telekommunikationspolitik* – und das heißt: einer europäischen Regulierung – heraus: Beim Ausbau der zukünftigen Telekommunikationsinfrastruktur wurde eine enge europäische Zusammenarbeit vorgesehen. Und sukzessive wurden die Voraussetzungen für einen einheitlichen Markt für Telekommunikationsgeräte geschaffen. Europäische Normen, die wechselseitige Anerkennung der Bauartzulassungsverfahren, Liberalisierung der von den Netzbetreibern vergebenen Aufträge und die Zusammenarbeit in der Forschung und Entwicklung von Diensten und Telekommunikationsnetzen für die Gemeinschaft wurden zu Instrumenten der Realisierung des gemeinsamen europäischen Telekommunikationsraumes (Kommission 1983).

Schubkraft erhielt die Europäisierung der Telekommunikationspolitik durch die Modifikation der institutionellen Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft, als die Einheitliche Europäische Akte 1987 in Kraft trat. Das darin festgeschriebene Ziel, den europäischen Binnenmarkt bis Ende 1992 zu realisieren, bildete für die Kommission die Grundlage, ihre lange formulierten Ziele in der Telekommunikationspolitik nachdrücklich und mit höherer Geschwindigkeit durchzusetzen. Bis dahin hatte die Kommission argumentiert, die internationalen Märkte im Bereich der Telekommunikation erforderten einen großen Binnenmarkt für Geräte und Dienste, und versucht, die nationalen Netzbetreiber mit dieser Argumentation für eine europäische Politik zu gewinnen. Nun wurde der *politische* Beschluß zur Realisierung des Binnenmarktes als 'Sachzwang' genutzt, um die Kräfte unter Handlungsdruck zu setzen, die sich der Neuordnung im Sinne der Kommission widersetzen: »die Strukturen und die Ordnung im Bereich des Fernmeldewesens« bedürfen »einer grundsätzlichen Revision« (Kommission 1987: 11). Der Telekommunikationsinfrastruktur wird eine Schlüsselrolle für die Lösung der Probleme der Gemeinschaft zugeschrieben (Kommission 1987: 11). Als 'Hüterin der Verträge' kann die Kommission in diesem Bereich ihre Handlungsfähigkeit ausbauen.

Die im Hinblick auf einen gemeinsamen Markt notwendige Liberalisierung zielte auf die Telekommunikationsendgeräte, Telekommunikationsdienste und auf Geräte und Einrichtungen der Telekommunikationsinfrastruktur (Kommission 1987: 96). In einem ersten Schritt ging die Kommission daran, die bisherigen Exklusivrechte der nationalen Netzbetreiber bei der Einfuhr, der Vermarktung, dem Anschluß und der Inbetriebnahme von Endgeräten zu beschränken, um einen einheitlichen Markt für Endgeräte bis 1992 herzustellen (ABl. 1988 Nr. L 131: 73ff). Die nächste Initiative galt der Entwicklung »europaweiter Dienstleistungsnetze«. Die entsprechende *Richtlinie* der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt der Telekommunikationsdienste legt die *Bedingungen* für den Zugang zu den Netzen

und Diensten fest, mit dem die besonderen Rechte der öffentlichen Hand bei der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen (mit Ausnahme des Sprachtelefondienstes) abgeschafft werden (ABl. 1990 Nr. 192: 10ff). In den juristischen Auseinandersetzungen darüber, ob die Kommission zu solchen Maßnahmen berechtigt ist, wurden die Regulierungsvorstöße der Kommission durch die europäische Rechtsprechung abgesichert;<sup>3</sup> der Spielraum nationaler Politik wurde reduziert; der Handlungsspielraum europäischer Regulierung wuchs.

Für die Bereitstellung der Infrastruktur und für einige Basisdienste bleiben die der gesetzlichen Kontrolle unterstehenden Monopole (bzw. Duopole) erhalten. Dabei werden die ordnungspolitischen und betrieblichen Funktionen getrennt. Gefordert wurde die »stärkere Ausrichtung der Tarife für diese Dienste an den tatsächlichen Kosten« (Abbau von sogenannter Quersubventionierung) (Kommission 1987). Seit Anfang 1998 greift ein zentraler Mechanismus im Konzept der Kommission: Durch die Umwandlung der Versorgungsinfrastruktur in eine Markt-Infrastruktur wurde das Konkurrenz- und Wettbewerbsprinzip im Bereich der Telekommunikation eingeführt. Der politisch produzierte Wettbewerb soll zu niedrigen Tarifen, zu einer größeren Auswahl an Diensten und zu einer höheren Angebotsqualität führen.<sup>4</sup> Zugleich gilt die vollständige Liberalisierung als eine der unabdingbaren Bedingungen, »unter denen sich öffentliches und privates Kapital mobilisieren läßt, um in die neuen Technologien zu investieren, die für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung unerlässlich sind« (Kommission 1994: 12). Potentielle Newcomer auf dem neu geschaffenen Markt sind Unternehmen, die bisher ausgedehnte firmeninterne Kommunikationsnetze betrieben haben, wie etwa die Bahn, Gasunternehmen und Stromkonzerne. Hinzu kommen die Satellitenbetreibergesellschaften. Die europäische Telekommunikationspolitik vervielfacht die Anzahl der Akteure und produziert damit eine Zunahme an Komplexität. Damit *wächst der*

---

3 Der Europäische Gerichtshof setzte die Kommission hinsichtlich ihrer Kompetenz in Einzelanordnungen Grenzen, indem er die Richtlinie teilweise aufhob. Zugleich bestätigte er die Kommission dahingehend, daß diese allgemeine Regeln erlassen kann, mit denen die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber den Telekommunikationsunternehmen präzisiert werden (vgl. Hellmann 1994: 116f).

4 Dieser Effekt ist unbestritten in Bezug auf Großkunden in Ballungsgebieten. Um so umstrittener sind die Effekte für die Nutzung der Telekommunikation außerhalb der Zentren und für Privatkunden, Kleinunternehmen und nicht-kommerzielle Nutzung. Im Zuge der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte kommt es zum 'Rosinenpicken': Während die öffentlichen bzw. staatlich regulierten Unternehmen weiterhin kostenintensive Versorgungsaufgaben haben, damit eine Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen gewährleistet wird, ergeben sich für die privaten Unternehmen Möglichkeiten, sich auf profitable Bereiche (wie Fernmeldestrecken mit hohem Verkehrsaufkommen) zu spezialisieren. Sie können dann das öffentliche Unternehmen mit kostendeckenden Tarifen unterbieten, indem sie lediglich die profitablen Märkte bedienen, während die öffentlichen Unternehmen gezwungen sind, die nicht profitablen Bereiche zu versorgen.

*Koordinations- und Regulierungsbedarf:* Zwischen den etablierten Anbietern und den Newcomern entstehen Konflikte über die Nutzungsrechte der bestehenden Infrastruktur; Frequenz- und Wegerechte müssen verhandelt werden; die Bedingungen für die Zusammenschaltung unterschiedlicher Telekommunikationsnetze müssen festgelegt werden; eine Neuordnung des Telefonnummernsystems ist notwendig; dies sind nur einige der Koordinations- und Regulierungsnotwendigkeiten. Nachdem die Kommission das Politikfeld Telekommunikation erobert hat (Schneider/Werle 1989) tritt ein europäisch vereinheitlichter Regulierungsmodus an die Stelle nationaler Regulierung. Der Deregulierungsprozeß der Telekommunikation in den Mitgliedstaaten ist damit ein Re-Regulierungsprozeß auf der europäischen Ebene, wobei zugleich das Kräfteverhältnis zwischen öffentlichen/staatlichen Akteuren und privat(wirtschaftlich)en Akteuren zugunsten der letzteren verschoben wurde.

#### *Normungspolitik als Regulierungsinstrument*

Um den Gerätemarkt für den Wettbewerb zu öffnen und einen Markt für wettbewerbsbestimmte Mehrwertdienste zu schaffen, reichte die Modifikation der rechtlichen Grundlagen allerdings nicht aus. Denn die Netzinfrastrukturen, ihre Komponenten und die angeschlossenen Geräte waren in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht kompatibel. Daher erlangte die Normungspolitik in Europa im Zuge der verdeckten europäischen Re-Regulierung an Bedeutung. Technische Standards, Normen und Übertragungsprotokolle sind für das Zusammenwirken technischer Elemente in den komplexen informationstechnischen Systemen unabdingbar. Dies gilt nicht nur für das Internet, sondern auch für PCs, computergesteuerte Produktionsanlagen, Handys und die europäische Flugsicherung. Standards konstituieren Räume des reibungslosen technischen Austausches. Sie sind somit ein Mittel sozialer und ökonomischer Grenzziehung: gemeinsame Normen integrieren einen Raum, verschiedene Normen teilen ihn. Analog dazu gelten der Kommission nationale Normen als Instrumente zur Spaltung des gemeinsamen Marktes, während die Entwicklung gemeinsamer europäischer Normen als Instrument begriffen wird, den gemeinsamen Wirtschaftsraum nicht nur juristisch zu ermöglichen, sondern auch tatsächlich zu realisieren. Mit dem 1988 gegründeten ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*) wurde eine Institution geschaffen, die das technologiestrategische Definitionsmonopol der nationalstaatlichen Akteure auflöste und durch die »direkte Beteiligung aller interessierten Gruppen an der Normungsarbeit« ersetzte (Kommission 1990: 19). 1990 stellte die Kommission ihr neues Konzept zur Beschleunigung und Europäisierung der Normung vor, das die wechselseitige Anerkennung einzelstaatlicher Regelun-

gen vorsieht. Damit wurde konzeptionell ein genereller Wechsel von einer Detailharmonisierung zur strategischen Normung vorgenommen. Dieser Grundsatz geht davon aus, daß die Ziele der einzelstaatlichen Regulierung (Sicherheit, Gesundheitsschutz etc.) gleichwertig sind; es sich lediglich um unterschiedliche Instrumente handelt, diese Ziele zu erreichen. Nur wenn dies nicht der Fall ist, greift die Rechtsangleichung auf der europäischen Ebene ein. Sieht die Kommission einen Normungsbedarf auf europäischer Ebene, so regt sie die Formulierung von Normen durch die europäischen Normungsgremien an, in denen die interessierten und betroffenen Gruppen (insbesondere Unternehmen und Industrieverbände) vertreten sind (bzw. sein sollen). Das Konzept ist darauf ausgerichtet, das Wissen und die Ressourcen der europäischen Unternehmen zu mobilisieren und die Standardisierungsgremien in den politischen Prozeß einzubinden. Die Gremien, die maßgeblich an den technischen Regelsetzungen in Europa arbeiten, sind formal zumeist unabhängig von direkten politischen Vorgaben. Jedoch verdanken sich die verbandsförmigen Gremien, die den europäischen Normungsprozeß bestimmen, den prozeduralen Vorgaben der Europäischen Kommission, die ihren Gestaltungsspielraum auf diesem Gebiet erheblich ausbauen konnte (vgl. Voelzkow 1996: Kapitel 8). Auch in der Normungspolitik bedeutet die Europäisierung einen Formwandel: Die vielfach als 'hoheitlich-bürokratisch' kritisierte Detailharmonisierung fällt weg. Gleichzeitig werden die formell unabhängigen Standardisierungsgremien in die Normungspolitik der Kommission integriert. Es handelt sich nicht um eine De-Regulierung, die einfach nur 'dem Markt' die Regulierung überläßt, sondern um einen neuen Modus der Steuerung und Regulierung.<sup>5</sup>

#### *Das Konzept der europäischen Informationsgesellschaft als regulativer Rahmen für die neue Ökonomie der Zeit*

Die Europäische Technologiegemeinschaft und der gemeinschaftsweite Telekommunikationsraum konstituieren einen gemeinsamen technischen Raum für darauf aufbauende technische Innovationen. Das Angebot an Hochtechnologien führt aber nicht automatisch zu einer umfassenden Anwendung, Nutzung und Weiterentwicklung der Technologien, und zieht daher auch nicht selbsttätig die gewünschten Beschleunigungs-, Wachstums- und Beschäftigungseffekte nach sich. Dafür ist es vielmehr notwendig, den technologischen Wandel in vorhandene gesellschaftliche Strukturen zu integrieren bzw. aus diesen heraus den technologischen Wandel zu forcieren. Insoweit gibt es von sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Positionen, über die OECD und die Europäische Kommission bis hin

---

5 Aufgrund dessen wird das Konzept der Kommission aus einer am Markt orientierten Sicht auch kritisiert (vgl. die Debatte im Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 1996: 158).

zu konservativ-neoliberalen Standpunkten theoretisch eine hohe Übereinstimmung (Alemann/Schatz/Simonis 1992; OECD 1988, Kommission 1979; Bangemann 1994). In der europäischen Praxis dominierte allerdings bis in die 90er Jahre eine überwiegend angebotsorientierte Politik, die zu unzureichenden Ergebnissen führte (Kommission 1997a; vgl. Schneider 1997). Eine erfolgreiche Etablierung von Hochtechnologien benötigt eine Innovationspolitik, die soziale Prozesse und das Zusammenspiel möglichst vieler gesellschaftlicher Gruppen auf dieses Ziel hin politisch organisiert – also auch hier eine Politik der Regulierung. Im Zentrum einer umfassenden Strategie, die neuen Technologien zu einem Motor der technologischen und ökonomischen Entwicklung in Europa zu machen, steht das Konzept einer »Europäischen Informationsgesellschaft« (Weißbuch 1993, Bangemann 1994, Expertengruppe 1996, Kommission 1996b). In der Endphase der konservativ-neoliberalen Hegemonie in Europa entwickelt, ist das Konzept der europäischen Informationsgesellschaft eine Fortschreibung neoliberaler Politik der 80er Jahre und enthält zugleich Strategien, die stärker auf die gesellschaftliche Integration der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ausgerichtet sind. In einem sozialdemokratisch dominierten Europa werden diese Komponenten voraussichtlich an Bedeutung gewinnen.

Im Weißbuch der Europäischen Kommission über »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« von 1993 gilt die Realisierung einer europäischen Informationsgesellschaft als das »Kernstück des Entwicklungsmodells des 21. Jahrhundert«. 1994 erarbeitet eine 'Task Force' aus 'hochrangigen Experten der europäischen Industrie' (unter dem Vorsitz des Kommissars Bangemann) die Leitlinien der zukünftigen Informationsgesellschaft, die von der Kommission konkretisiert werden (Bangemann 1994, Kommission 1995, Kommission 1996b). Über Mobilisierungsvorhaben in zehn Schwerpunktbereichen sollen die Technologien der Beschleunigung im öffentlichen, privaten und kommerziellen Leben verankert werden, neue Anwendungsmöglichkeiten der telematischen Technologien erschlossen werden und die Nachfrage beschleunigt werden.

- Im Rahmen von Pilot-Telearbeits-Zentren in 20 europäischen Städten wird *Telearbeit* forciert.
- In Modellprojekten des *Fernlernens* wird der Einsatz von Telematik für die Aus- und Weiterbildung in Unternehmen, öffentlichen Verwaltungen, Berufsverbände und Schulen ausgebaut.
- Über *Netzwerke für Hochschulen und Forschungszentren* wird der Austausch von Labordaten und der Online-Zugang zu Bibliotheken an europäischen Hochschulen und Forschungszentren unterstützt.
- Mit der Förderung der *Telematik für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)* soll der Zugang von KMU zu europäischen Datennetzen forciert



werden, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

- Im öffentlichen Bereich werden *europaweite Telematiksysteme für das Straßen- und Verkehrsmanagement* entwickelt;
- ein einheitliches, *elektronisches, transeuropäisches Flugsicherungssystem* konzipiert und erprobt;
- *elektronische Netze für das Gesundheitswesen* europäisch abgestimmt;
- Für elektronische Ausschreibungen werden gemeinschaftsweite Verfahren entwickelt, die auftraggebende Behörden einsetzen können.
- Ein Transeuropäisches Netz öffentlicher Verwaltungen soll den Austausch von Steuer- und Zoll Daten, Statistiken etc. ermöglichen
- Die umfassende Nutzung von telematischen und multimedialen Dienstleistungen in privaten Haushalten (Bestellungen, Fernsprachkurse, Homebanking etc.) wird in fünf Großstädten unter dem Titel »Informationsstraße für Städte« ausgelotet. (Kommission 1996c, Bangemann 1994).

Europa muß laut Kommission mittels *politischer* Initiativen auf den Weg zu einer Informationsgesellschaft gebracht werden, *damit* die Wettbewerbsfähigkeit des westeuropäischen Wirtschaftsraumes auf den globalen Märkten gesteigert wird. Im Weißbuch wird eine beschleunigte Anpassung an die Neuen Technologien als vordringliches Ziel anvisiert, da diejenigen Volkswirtschaften, »die als erste diesen Wandel vollzogen haben, erhebliche Wettbewerbsvorteile für sich verbuchen können« (Weißbuch 1993: 26). Somit ist die Informationsgesellschaft kein 'eigenständiges' Ziel, sondern ein Vehikel für das allgegenwärtige Bestreben zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit. Das Konzept der Kommission zur Entwicklung der europäischen Informationsgesellschaft ist Teil einer Politik, die das abstrakte Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft zu stärken (EG-Vertrag Artikel 3; Artikel 130), in eine konkrete politische Praxis übersetzen.

Die neue Qualität des Konzepts liegt darin, *alle gesellschaftlichen Bereiche* unter das Ziel ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit zu subsumieren. In der Logik der neuen Ökonomie der Zeit sollen in Europa die neuen Technologien nicht nur zur Beschleunigung der Produktionsprozesse eingesetzt werden. Ziel ist es, die Beschleunigungsdynamik vom individuellen Alltagsleben bis zu politischen Entscheidungsprozessen durchzusetzen. Das Konzept der Informationsgesellschaft ist der regulative Rahmen, die gesamtgesellschaftliche Beschleunigung im Dienste der Wettbewerbsfähigkeit politisch zu organisieren und damit zu regulieren.

### *Europäische Re-Regulierung zur Beschleunigung von Innovationsprozessen*

Mit dem Vertrag von Maastricht wird die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des organisierten Europas als explizites Ziel in das europäische

Vertragswerk eingeschrieben. Die Kommission erhält damit eine Handlungsgrundlage, um in strategisch wichtigen Bereichen selektiv die europäische 'Standortqualität' zu regulieren. Waren die achtziger Jahre vornehmlich von Initiativen geprägt, das *Angebot* an Hochtechnologien zu fördern und die industriellen Akteure zu vernetzen, so wird in den neunziger Jahren zunehmend die *Diffusion* der Technologien und ihre Integration gefördert, um die Nachfrage zu erhöhen.

Auch das aktuelle Fünfte Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (1998-2002) ist an der Verbreitung der neuen Technologien orientiert und hat als einen von drei thematischen Schwerpunkten die »Entwicklung einer nutzerfreundlichen Informationsgesellschaft« zum Ziel. Die (geplante) Struktur des neuen Rahmenprogramms entspricht in ihrer Form der vielfach propagierten Innovationspolitik, die (im Gegensatz zur traditionellen Förderung von Forschung und Entwicklung) die technologische Diffusion (OECD 1992: 59ff; OECD 1996) und kommerzielle Anwendung neuer Technologien (Porter 1990: 630ff) stärker berücksichtigt und fördert. Im Rahmen von sogenannten 'Leitaktionen' sollen die Ressourcen und Kompetenzen unterschiedlicher Disziplinen und Technologien *erschlossen und gebündelt* werden. Sie werden in »enger Zusammenarbeit mit Wissenschaft, Unternehmen sowie Akteuren und Nutzern der Forschung« konzipiert und sollen den gesamten Bereich von der Grundlagenforschung über die Entwicklung bis zur Demonstration abdecken (Kommission 1997: 7f; vgl. Kommission 1997c). Zumindest programmatisch berücksichtigt die Kommission die Ergebnisse der Innovationsforschung, die darauf verweisen, daß die Förderung von Hochtechnologien erfolgreich ist, wenn sie an bestehende (industrielle und sektorale) Stärken anknüpft. In einem solchen Fall sind die Chancen für die vielbeschworenen Synergie-Effekte in der Forschung und die Effekte der Cluster-Bildung in der Anwendung und Produktion am größten. Das neue Rahmenprogramm ist darauf ausgerichtet, an vorhandene Stärken anzuknüpfen und daraus eine Orientierung auf Zukunftstechnologien zu forcieren (statt weiter eine Strategie zu verfolgen, die nur versucht, bei der Entwicklung bereits vorhandener Technologien gegenüber Japan und den USA aufzuholen). Für eine solche Strategie sind informationsgesellschaftliche Technologien wesentlich, da sie Querschnittstechnologien sind.

Die umfassenden Pläne für eine europäische Informationsgesellschaft sind erst einmal ein *Konzept* der Kommission. Während die Veränderung von Rahmenbedingungen – mit dem Primat von nationalstaatlicher Deregulierung – tatsächlich greift, sind die Fördermöglichkeiten, die selektiv in einzelnen Bereichen die Bedingungen der Wettbewerbsfähigkeit verbessern sollen, begrenzt: Für konkrete Fördermaßnahmen braucht die Kommission Geld, sie braucht Mittel aus den Haushalten der Mitgliedsstaaten, die diese

nur ungerne der europäischen Entscheidungsgewalt unterstellen. Da die Förderung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip stattfindet, muß die Kommission darauf setzen, daß die nationalen Regierungen kompatible Strategien zur Entwicklung der Informationsgesellschaft in den einzelnen Ländern in Angriff nehmen. Der ununterbrochene Rekurs auf die Bedeutung der zu entwickelnden Informationsgesellschaft für die Wettbewerbsfähigkeit ist somit auch ein Mittel, informationsgesellschaftliche Initiativen in den Mitgliedsstaaten, den Regionen, Kommunen und den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen zu forcieren. Im Hinblick auf die deutsche rot-grüne Bundesregierung scheint diese Strategie aufzugehen. Bis September 1999 will die neue Bundesregierung ein Aktionsprogramm mit dem Titel »Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts« ausarbeiten. Das Programm wird entlang der Linien konzipiert, die auf der europäischen Ebene unter neoliberaler Hegemonie entwickelt wurden (BMWi 1998a).<sup>6</sup> Der regulative Rahmen, der mit dem europäischen Konzept gesetzt wurde, behält somit seine politische Wirkungsmächtigkeit unter den neuen Regierungsformationen bei.

*Technologische, politische und gesellschaftliche Vernetzung als Modus zur Mobilisierung gesellschaftlicher Ressourcen*

Beim Aufbau von europäischen Akteursnetzwerken in der Technologieentwicklung, bei der Infrastrukturentwicklung der Telekommunikation und bei der Verknüpfung informationsgesellschaftlicher Initiativen zeigt sich, daß die europäische Re-Regulierung stark mit dem gezielten Netzwerk-Engineering der europäischen Kommission verbunden ist. Die Schaffung von Netzwerken in der Technologieentwicklung gilt als Mittel, den Innovationsprozeß im Zeitalter immer kürzerer Produktentwicklungszyklen zu beschleunigen (OECD 1992: 67). Die Kommission fördert die Vernetzung verschiedenartiger Institutionen (Universitäten, Forschungszentren, Unternehmen, Industrieverbände) und unterschiedlicher Unternehmen (Industrie und Dienstleistung, KMU und Global Player). Entgegen dem früheren Modell, in dem Forschung und Entwicklung als linearer Prozeß von der Grundlagenforschung über die Entwicklung bis zur Anwendung gedacht und organisiert war, soll mit der umfassenden Vernetzung eine permanente Rückkoppelung zwischen Forschung, Entwicklung und Anwendung organisiert werden.

Auf der Ebene der *Marktentwicklung* gilt die Bildung von Netzwerken zwischen Herstellern und Anwendern, zwischen der Informations- und Kommunikationstechnologie-Industrie und den Dienstleistungsunternehmen,

---

6 Die Subsumierung unter das Primat der Beschleunigung wird von der Bundesministerin für Bildung und Forschung Bulmahn sogar als »ganzheitlich« gelobt (BMWi 1998a).

zwischen den Anbietern von Diensten und Verbraucher-Organisationen, zwischen Großindustrien und KMU als Voraussetzung für eine schnelle und anhaltende Nachfrage- und damit Marktentwicklung. Auf der *kulturellen Ebene* ist es das Ziel, mit den verschiedenen europäischen Netzwerken die Integration zu beschleunigen und zumindest europäische Teil-Identitäten zu begründen und zu fördern: Europäische Netzwerke von Schulen, von kulturellen Einrichtungen, von Städten, Regionen, Berufsgruppen, Unternehmen und politischen Institutionen sollen über ihre telematische – technische – Vernetzung zugleich sozial vernetzt werden. Auf der *politischen Ebene* geht es der Kommission um die Vernetzung der Netzwerke: Die Verkoppelung von gesellschaftlichen Netzwerken mit denen zur informationsgesellschaftlichen Marktentwicklung und zur Technologieentwicklung dient dabei vordringlich der Technologiediffusion und der umfassenden Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.

Das Loblied auf die Netzwerk-Bildung wird auch als 'Paradigmenwechsel' (Martinsen/Simonis 1995) gesungen, der in der Technologiepolitik die 'Staatszentriertheit' abgelöst hätte. Netzwerksteuerung wird vielfach als eine von drei Steuerungsformen gesehen: Die Steuerung über Netzwerke wird dabei zwischen der Steuerungsform der Hierarchie und der des Marktes angesiedelt (Mayntz 1993, Mayntz 1995; Messner 1995; Schneider/Kenis 1996). Die Netzwerke, die die Europäische Kommission (in der Technologie- und Telekommunikationspolitik) initiiert und durch die sie ihre Politik absichert, verweisen auf einen Steuerungsmodus, der zwischen der Logik und der Reichweite von Markt auf der einen Seite und Staat und Hierarchie auf der anderen Seite *vermittelt*. Netzwerke haben gerade keine 'eigene' Handlungslogik, sondern sie sind eine Form, in der heterogene Handlungslogiken *organisiert* werden, sich aufeinander abstimmen lassen und auf spezifische Ziele hin formiert werden. Mit ihrem Netzwerk-Engineering *steuert* die Kommission die Entwicklung der Informationsgesellschaft. Aufgrund der begrenzten Mittel ist die Initiierung von Netzwerken und die Verbindung bestehender Netzwerke ein effizientes Mittel, generelle Ziele in einer variabel zu handhabenden Struktur zu verankern: Das 'thematische' Zielprojekt der europäischen Informationsgesellschaft wird immer mit dem 'horizontalen' Ziel der industriellen Wettbewerbsfähigkeit verknüpft und die Netzwerke sind genau entlang dieser Logik konzipiert.

Die Netzwerke der Kommission bieten den zahlreichen europäischen Verbänden (Industrieverbänden, aber auch Gewerkschaften) Möglichkeiten, ihre Interessen in einem frühen Stadium der europäischen Politikformulierung zu artikulieren. Die von der Kommission geschaffenen Netzwerke haben ihre eigene Ökonomie und Materialität: Die Arbeit in Netzwerken ist ein zeitaufwendiges Unterfangen, und damit eine Kostenfrage. Einflußnahme auf die Politikformulierung heißt, in diversen Gremien, formellen

und informellen Arbeitssitzungen präsent und in der Lage zu sein, jederzeit – schnell und umfassend – mit konkreten Vorschlägen und Umsetzungsmöglichkeiten aufwarten zu können. Politische Einflußnahme ist dementsprechend mit materiellen Ressourcen verknüpft, was in der Praxis ökonomische Akteure privilegiert und *non-profit*-Interessen diskriminiert. Zwar vergibt die Kommission Mittel, um diese Ungleichheit zu mildern, doch stehen diese zum einen quantitativ in keinem Verhältnis zu den Möglichkeiten von Industrieverbänden, zum zweiten können *non-profit*-Interessen nur hinsichtlich ihrer 'offiziellen' Präsenz gefördert werden, während die Macht der Verbände stark auf der informellen und permanenten Präsenz beruht.

Die Machthierarchien sind in der Struktur von Netzwerken inkorporiert und werden in dieser Struktur reproduziert. Eine machtvolle Institution wie die Kommission knüpft Netzwerke, um ihre strategischen Ziele zu befördern. Sie bestimmt die Struktur, die Zusammensetzung der Akteure, legt die Spielregeln fest, gewährt selektiv Unterstützung und strukturiert den Prozeß als auch das Ergebnis durch ihre Vorgaben. Somit befördern diese Netzwerke keineswegs partizipatorische Politikformen. Die Netzwerkbildung der Europäischen Kommission ist Teil einer flexiblen Regulierungsform, deren erklärtes Ziel die Beschleunigung des gesellschaftlichen Wandels unter dem Primat der beschleunigten kapitalistischen Verwertung ist. Die politisch initiierte und moderierte Netzwerkbildung der Kommission ist eine Form der europäischen Re-Regulierung. Als neue hierarchische Regulierungsform hat das die Netzwerkbildung allerdings bisher wenig Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Aus technokratischer Sicht ist sie insofern besonders erfolgreich: Ohne öffentliche Aufmerksamkeit läßt sich vieles schneller und einfacher umsetzen.

### *Die Informationsgesellschaft als Instrument der Zurichtung europäischer 'Humanressourcen' für den technologischen Wettlauf*

Als ein entscheidender Faktor zur Verbreitung, zum Einsatz und zur weiteren Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien gilt der Entwicklungsstand der 'Humanressourcen', zu denen die europäischen StaatsbürgerInnen geworden sind. Die 'Beherrschung' der Neuen Technologien wird als notwendige (wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung) betrachtet, um überhaupt noch 'einen Platz in der Gesellschaft' zu finden (wer oder welche nicht mitmacht, für den oder die ist kein Platz mehr vorgesehen): »Von frühester Jugend an müssen die Menschen in Europa lernen, die neuen Mittel der Information und Kommunikation zu beherrschen, um ihren Platz in einer Gesellschaft zu finden, die sich mit jedem Tag mehr auf das Wissen gründet. Ihre Zukunft und ihre Beschäftigungschancen hängen davon ab« (Kommission 1996: 19).

Der *Homo-mensura*-Satz gilt in der Informationsgesellschaft als Ärgernis.

Die Frage ist, wie das beschränkte Menschen-Maß überwunden werden kann. Wenn die Wettbewerbsfähigkeit und die dazu notwendige weitere Beschleunigung der technologischen Fähigkeiten zum Maß aller Dinge werden – wie es in der europäischen Politik der Fall ist – dann ist der Mensch nicht mehr Maß aller Dinge, sondern ein Problem: Dann geht es darum, den »zahlreichen und anhaltenden Problemen bei der Gestaltung von Mensch-Maschine-Schnittstellen« ein Ende zu bereiten (Experten-Gruppe 1996: 27). Diese Mensch-Maschine-Schnittstellen sind in beide Richtungen von zukunftsweisender Bedeutung: Wo menschliche Arbeitskraft noch nicht durch Maschinen substituiert werden kann, dient die Optimierung des Zusammenspiels der Produktivitätssteigerung. Verschiebungen der Mensch-Maschine-Schnittstellen können eine Vorstufe für die Substituierung menschlicher Tätigkeiten durch Maschinen sein. Gleichzeitig bieten sie einen Ansatzpunkt, Teilfunktionen menschlicher Organe im menschlichen Körper maschinell zu ersetzen, wie sich am Beispiel der Sehfähigkeit zeigen läßt. Diese ist ein hochkomplexer Prozeß, dessen wissenschaftliche Entschlüsselung und informationstechnische Simulation immer wieder auf massive Schwierigkeiten stößt. Da der Bereich der informationstechnischen Bildverarbeitung ein milliardenschwerer Wachstumsmarkt ist (VDI-Z 3/1998: 42f), werden Forschung und Entwicklung entsprechend forciert. Eine weitere Entschlüsselung und informationstechnische Simulation menschlicher Bildverarbeitungsfähigkeiten ermöglicht perspektivisch nicht nur die Ersetzung von Arbeitskräften, sondern kann zugleich dazu genutzt werden, in den Prozeß des menschlichen Sehens maschinell einzugreifen. Die Neurotechnologie beschäftigt sich mit der Entwicklung teilweise implantierter 'intelligenter' Neuroprothesen, die mit Teilbereichen des Nervensystems der Betroffenen interagieren. In der Medizin wird bereits an Retina-Implantaten für die Wiedergewinnung verlorener Sehfähigkeit gearbeitet (Eckmiller 1996). Die Entwicklung neurotechnologischer Implantate stellt die bisherige Auffassung von Subjektivität in Frage: Die Handlungsautonomie wird brüchig, wenn ein Teil der Wahrnehmung und der Verarbeitung von Sinneseindrücken – und damit die Handlungsgrundlage des Individuums – in einen Mikrochip verlagert wird. Im Kontext von forcierter Konkurrenz auf allen Ebenen (die individuelle eingeschlossen) stellt sich die Frage: Wie weit ist der Weg von der Linderung krankheitsbedingter Funktionsstörungen zur Steigerung von Funktions- und Leistungsfähigkeit und schließlich zur telematischen Steuerungsoptimierung von individuellen menschlichen Fähigkeiten unter der politischen Handlungsmaxime von Wettbewerbsfähigkeit? Hier ist perspektivisch kein Abbau von Regulierung zu erwarten, sondern eine Ausweitung der Regulierung in Form technologischer Kontrolle und Steue-

7  
rung.<sup>7</sup>

Mit dem Konzept der europäischen Informationsgesellschaft soll ein Prozeß in Gang gesetzt werden, der – nachhaltig – eine kontinuierliche Innovationsspirale forciert. Der fortwährende Prozeß der Mobilisierung (und Unterordnung) immer weiterer gesellschaftliche Bereiche unter das Ziel des Markterfolges im internationalen Wettbewerb ist dabei das Entscheidende. Die Informations- und Kommunikationstechnologien (das heißt: die maschinelle Technik als auch das Verfahrenswissen) werden so gefördert, daß sich daraus immer neue Kombinationen ergeben, immer neue Produkte und Dienstleistungen entwickelt werden können. Hier kommt das entscheidende Element der informationsgesellschaftlichen Technologien zum Tragen: Sie sind universell einsetzbar. Je weiträumiger sie verbreitet sind und je mehr sie die Tiefendimensionen erreichen, um so mehr Einsatzfelder ergeben sich. An diesem Punkt setzt das Konzept zur Entwicklung der Informationsgesellschaft an. Die Diffusion der informationsgesellschaftlichen Technologien schafft einerseits einen wachsenden europäischen Binnenmarkt für die Neuen Technologien und ihre vielseitigen Anwendungsmöglichkeiten. Aber nicht nur das: Mit der Steigerung des Konsums informationsgesellschaftlicher Technologien und Dienstleistungen wird zugleich die Entwicklung der europäischen 'Humanressourcen' reguliert: Aktive KonsumentInnen interaktiver, multimedialer Produkte und Dienstleistungen lassen sich als ArbeitnehmerInnen leichter an diese Technologien anpassen. Und umgekehrt: Wer beruflich mit den Technologien arbeitet, wird leichter ein 'privater' Konsument informationsgesellschaftlicher Güter. Ein großer Pool an AnwenderInnen ist eine Voraussetzung für die Entwicklung weiterer Anwendungsfelder.

So bedarf es laut Europäischer Kommission »intensiver Maßnahmen, um die Übernahme neuer Technologien durch alle Anwendergruppen – Industrie, (private und öffentliche) Dienstleistungsunternehmen und einzelne Bürger – zu gewährleisten (Kommission 1997b: 5). Dabei werden Partizipationsformen zu regulativen Instrumenten, die Anpassung an die Technologien durchzusetzen (Kommission 1996a). Die Forderung nach einer breiten *Beteiligung* an der Technologieentwicklung und einem universellen *Zugang* für alle (potentiell) daran interessierten gesellschaftlichen Gruppen wird im Leitbild der Kommission zu einem *Zwang* verkehrt: alle sollen da-

---

7 Deutliche Konturen bekommt bereits die technologische Kontrolle: In Frankreich wurde zur Entlastung der überfüllten Gefängnisse offiziell genehmigt, daß Strafgefangene vor Beendigung der Haftzeit entlassen werden können, wenn sie mit einem elektronischen Überwachungsarmband versehen sind, über das sie in jedem Moment geortet werden können. »Humanitär« nennt man diese neuen Praktiken, die schon morgen, daran besteht kein Zweifel, auf andere Kategorien von Abweichlern, von Normfremden, übertragen werden« (Virilio 1998).

zu gebracht werden, die neuen Technologien zu übernehmen und den Technologieeinsatz auf ihrem Gebiet zu optimieren. Statt einer ausgleichenden Regulierung von konkurrierenden Ansprüchen und Rechten, geht es in den informationsgesellschaftlichen Regulierungsformen darum, Aktivitäten auszulösen; einen regulativen Rahmen zu schaffen, in dem die informationsgesellschaftlichen Technologien als Technologien der gesellschaftlichen Beschleunigung eine hohe Wirkungsmächtigkeit erhalten.

## 2. Wettbewerbsfähigkeit als programmatischer Sachzwang

Die bisher geschilderten Regulierungskonzepte und -maßnahmen werden damit begründet, daß sie der europäischen Wettbewerbsfähigkeit dienen. Diese scheint heute nicht weiter begründet werden zu müssen: sie gilt als äußerer Sachzwang, auf den es zu reagieren gilt. Tatsächlich ist aber die Wettbewerbsfähigkeit in den letzten Jahrzehnten zu einem *programmatischen* Kernpunkt der europäischen Politik gemacht worden. Die postulierte Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, ist *kein sich automatisch vollziehender Sachzwang*. Das organisierte Europa ist *nicht Opfer* dieses Konkurrenzkampfes, sondern *intensiviert und beschleunigt* diesen. Mit dem Diskurs über die Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu steigern, wurde eine Politik durchgesetzt, die den Wettbewerb *praktisch* intensiviert oder erst geschaffen hat, wie die Telekommunikationspolitik zeigt. Der intensivierte Wettbewerb erhöht dann die Plausibilität, die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit als Sachzwang – also als Handlungsgrundlage und nicht als Handlungsziel – abzubilden.

### *Beschleunigung und Intensivierung des globalen Wettbewerbs durch die Informationsgesellschaft*

Die Kontur der europäischen Informationsgesellschaft wird durch das Ziel bestimmt, Europa im globalen Rennen um technologische Hegemonie an die Spitze zu setzen. Da die ökologischen Grenzen des Wachstums mittlerweile auch in der Politik des organisierten Europa politisch berücksichtigt werden, gilt der Einsatz informationsgesellschaftlicher Technologien als Instrument, die Wachstumsprozesse zu optimieren. Mit der Prozeßoptimierung durch die neuen Technologien kann der Ressourcenverbrauch und Emissionsausstoß verringert werden, was den Forderungen nach 'nachhaltiger Entwicklung' entgegen kommt. Allerdings – und das ist die Crux -: Ziel ist es, solche optimierten und auf Mikroelektronik basierenden Produktionstechnologien nach der Sättigung des europäischen Binnenmarktes *zu exportieren und so das Wachstum und den Konsum weltweit weiter zu forcieren*. Die materielle Produktion von Hochtechnologie-Gütern steht im Zentrum und die entsprechenden Dienstleistungen *beruhen ihrerseits auf einer stets auf den neues-*



*ten Stand zu bringenden 'materiellen' Hardware-Ausstattung.*

Ist die Informationsgesellschaft in diesem Sinne das 'Kernstück des Entwicklungsmodells des 21. Jahrhunderts', so wird deutlich: Das Entwicklungsmodell des 21. Jahrhunderts ist eine Fortführung des Entwicklungsmodells des 20. Jahrhunderts: Wachstum um jeden Preis und mit allen Mitteln. Der umfassende Einsatz informationsgesellschaftlicher Technologien soll zu *überdurchschnittlichen* Produktivitätszuwächsen in Europa führen, damit die Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt trotz hoher Löhne im Bereich der industriellen Großunternehmen aufrecht erhalten wird und die Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit verlangsamt werden kann. Gleichzeitig wird das Potential der Neuen Technologien forciert, Arbeitsprozesse aus Großunternehmen auszulagern und auf immer kleinere Einheiten herunterzubrechen, auf die der Kostendruck des Marktes abgewälzt wird. Auch hier ist das Konzept der europäischen Informationsgesellschaft *kein Produkt eines Sachzwangs* 'Wettbewerbsfähigkeit', *sondern* es hat *selbst den Effekt, den Konkurrenzkampf weiter anzuheizen*. Bis auf die Einzelnen, die sich als individuelle Profitcenter begreifen sollen, und deren Arbeitsleistung mittels neuer Technologien jederzeit abrufbar ist. Die Zerschlagung großer Organisationseinheiten mit historisch erkämpften, entschleunigenden Beteiligungsregeln (von Abteilungen, konkurrierenden Gruppen mit Strategiedifferenzen und betrieblichen Mitbestimmungsformen von 'ArbeitnehmerInnen') folgt dem Szenarium der Beschleunigung durch Atomisierung. Virtuelle Unternehmen, die nur noch nach außen ('auf dem Markt') als einheitliche Unternehmen erscheinen, sind nicht mehr nach traditionell vielfältigen Logiken organisiert, sondern können mit der Ausrichtung an einer Logik – dem Markterfolg von morgen – beschleunigt koordiniert werden. Mit Intranets und entsprechender Ablaufsoftware kann der erhöhte Kooperationsaufwand ausgeglichen werden.

Die Generation, für die die Möglichkeiten der Neuen Technologien selbstverständlich sind, wird in sinkendem Maße abgesicherte Beschäftigungsformen kennenlernen, und statt dessen sukzessive auf ein Selbstunternehmertum angewiesen sein. Und dieses – im Kommissions-Projekt einer Europäischen Informationsgesellschaft implizierte – Selbstunternehmertum führt in mehrfacher Weise zu *Beschleunigung*: Der Zwang zu ständigen Initiativen, um (kurzfristige) Erwerbsquellen aufzuspüren, wird die *Quantität* der Aktivitäten *steigern*, die durch die neuen Organisationsformen immer direkter an das Marktgeschehen gekoppelt sind. Zugleich wächst der Zwang für immer mehr atomisiert Arbeitende, ihre Produktivität zu steigern (da durch die zunehmende Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt das Potential an AuftragnehmerInnen ständig wächst). Der wachsende Zwang zur individuellen Produktivitätssteigerung erzwingt stetige Investitionen in informationsgesellschaftliche Technologien: Die Investitionen in Hardware,

Software und das individuelle Know-how bedingen sich dabei und lösen einen zusätzlichen Beschleunigungsschub in Richtung Nachfrage und Anwendungspotentiale aus. Die Europäische Union ist hier nicht Nachzüglerin, die auf globalen Druck reagiert, sondern neben den USA die treibende Kraft, die ihre starke Position im System der internationalen Arbeitsteilung zumindest verteidigen und nach Möglichkeit ausbauen will.

*Wettbewerbsfähigkeit und Informationsgesellschaft:  
Evidenzspirale von Sachzwang und Programmatik*

Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dient der Kommission zur Legitimation ihrer politischen Initiativen. Wettbewerbsfähigkeit ist also kein Sachzwang, sondern ein argumentatives Instrument, mit dem die Kommission ihre Zuständigkeit begründet. Die weitreichenden strategischen Projekte und Initiativen in der EU – zu denen auch die Entwicklung einer europäischen Informationsgesellschaft gehört – werden unter das Ziel der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit gestellt. Das Konzept der Informationsgesellschaft ist prädestiniert für diese Rolle: Es verspricht Zukunftsträchtigkeit und boomende Märkte.

Jede einzelne informationsgesellschaftliche Initiative der Kommission wird mit der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit begründet: dieser Bezug mußte um so intensiver sein, je weniger es sich um Initiativen handelt, die sich mit den hegemonialen, neoliberalen Dogmen begründen lassen (da sie unter das Verdikt interventionistischer 'Industriepolitik' fallen). In einem sozialdemokratisch dominierten Europa wird die Programmatik der Wettbewerbsfähigkeit weitergetragen. *Industriepolitische* Maßnahmen zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit stehen nun weniger unter Begründungszwang, da der Mythos vom *freien* Wettbewerb (dessen Bannerträger abgewählt wurden) nicht mehr bedient werden muß.

Die europäische Politik zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit produziert eine Struktur, die der Selbstähnlichkeit in der fraktalen Geometrie ähnelt: Die Initiativen der Kommission beziehen sich auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, da diese die Legitimation gemeinschaftlicher Aktivitäten ausmacht und somit Grundlage für die Kommission ist, um sich mit ihren Vorschlägen beim Rat durchsetzen zu können. Hat sich die Kommission mit ihren Vorschlägen durchgesetzt und setzt sie die Initiativen und Programme dann um, so wird die Ausrichtung und Zielbestimmung von den nachfolgenden Ebenen aufgenommen und so die Gesamtorientierung reproduziert. Potentielle Programmträger, Projektteilnehmer und -nutznießer europäischer Förderprogramme verweisen auf die Bedeutung und den Nutzen ihrer Aktivitäten für das programmatische Ziel. Die Ausrichtung der europäischen Politik an der Wettbewerbsfähigkeit setzt sich damit hori-

zontal und vertikal nach dem Prinzip der Selbstähnlichkeit fort. Höher, schneller und weiter bleibt die Devise. Der Blick des organisierten Europas richtet sich auf die 'Hauptkonkurrenten' (in der Triade), insbesondere auf die USA, die sich als führendes Land der Informationsrevolution zugleich als hegemoniale Macht im künftigen Informationzeitalter wähen (Nye/Owens 1996).

Die Informations- und Kommunikationstechnologien sind zugleich Mittel, neue Organisationsformen der Arbeit und Produktion durchzusetzen, die als zukunftsweisend und damit wettbewerbsförderlich gelten. Mit der technischen und organisationsbezogenen 'Innovation' durch die Informations- und Kommunikationstechnologien wird zugleich eine neue gesellschaftliche Politikform gefördert. Die Diffusion informationsgesellschaftlicher Technologien ist darauf ausgerichtet, Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, also eine gesellschaftliche Struktur zu schaffen, die möglichst nachhaltig eine Innovations- und Beschleunigungskultur befördert und schafft. Hier schließt sich der Kreis, denn die transformierten gesellschaftlichen Verhältnisse haben wiederum kein anderes Ziel, als die Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig und umfassend zu stärken und zu produzieren. Bei der weiteren *Realisierung* der Europäischen Informationsgesellschaft sieht es so aus, als ob sich die Geschichte des *Konzepts* wiederholt: Das Konzept wurde maßgeblich von der europäischen Industrie bestimmt. Neben dem Primat der Unternehmensinteressen in der Gestaltung der Rahmenbedingungen zielte es auf die umfassende *gesellschaftliche* Integration der Neuen Technologien in allen Lebensbereichen, um die zukünftig wachsende Absatzmärkte zu sichern. Nachdem die Industrieexperten um Bangemann die Marschroute der europäischen Informationsgesellschaft festgelegt haben, beruft die Kommission eine weitere Expert(Innen)engruppe, die sich im nachhinein mit den sozialen Aspekten der Informationsgesellschaft beschäftigen soll (Expertengruppe 1996, 1997), um den von Kurs der Bangemann-Gruppe auch tatsächlich durchhalten zu können. In der jetzigen Situation – in einem sozialdemokratisch dominierten Europa – scheint sich das Schema zu wiederholen: Kurs und Rahmenrichtlinien einer technologisch angetriebenen Wachstums- und Wettbewerbspolitik, die unter anderem den Namen Informationsgesellschaft trägt, wurden unter neoliberaler Hegemonie in Gang gesetzt. Unter sozialdemokratischer Dominanz in Europa wird der Kurs der Konservativen in die weitere Praxis umgesetzt.

Die vermeintlich unzureichende Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Europas wird in der westeuropäischen Politik als Horrorszenerium an die klaustrophobisch verengten Wände des politischen Raumes gemalt, um die BürgerInnen Europas technologisch anzupassen und zu disziplinieren: Für die Zukunft der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen sollen die Bürger und Bürgerinnen Westeuropas mit den neuen Technologien

weltmarktgängiger geschliffen werden. Als KonsumentInnen von digitaler Technik und entsprechenden Dienstleistungen sollen sie den strategischen europäischen Absatzmarkt bilden. Als flexibilisierte ArbeitnehmerInnen ist ihr Beitrag für das Unternehmensergebnis dank moderner vernetzter Datentechnik jederzeit abrufbar. Der hohe Druck durch eine hohe Arbeitslosigkeit und durch den Abbau staatlicher Leistungen wirkt als Antriebsmittel, die informationstechnisch jederzeit abrufbaren Leistungen kontinuierlich auf einem hohen Stand zu halten.

»Vielleicht gibt es keinen Zug, der für uns Heutige so charakteristisch wäre wie unsere Unfähigkeit, seelisch 'up to date' auf dem Laufenden unserer Produktion zu bleiben«, vermutete Günter Anders schon 1956 und folgert, wir haben »uns als zeitliche Wesen derart in Unordnung gebracht, daß wir nun als Nachzügler dessen, was wir selbst projiziert und produziert hatten, mit dem schlechten Gewissen der Antiquiertheit unseren Weg langsam fortsetzen oder gar wie verstörte Saurier zwischen unseren Geräten einfach herumlungern« (Anders 1956: 16). Mit dem Konzept der europäischen Informationsgesellschaft wird alles darangesetzt, das Herumlungern zwischen den neuen Technologien durch stete Benutzung zu verhindern. Durch eine *Ordnung der Beschleunigung* im Dienste der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraumes: Die BewohnerInnen des organisierten Europas werden durch allumfassende telematische Vernetzung praktisch »up to date' auf dem Laufenden unserer Produktion« gehalten. Bisher gibt es keine Anzeichen dafür, daß dieses Konzept, das in den vergangenen Dekaden unter konservativer Hegemonie erarbeitet und installiert wurde, in einem sozialdemokratisch orientierten Europa eine grundlegende Wandlung erfährt. Schließlich preist sich die europäische Sozialdemokratie als effektiverer Garant für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit an.

Das Konzept für eine europäische Informationsgesellschaft ist adäquat und erfolgversprechend im Hinblick auf die selbst gesetzten Ziele. Sollte es erfolgreich sein, wird das Innovationstempo nachhaltig erhöht: mit den bekannten zerstörerischen Folgen (Altvater/Mahnkopf 1996).

Ob und inwieweit der Sachzwang zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ein Sachzwang ist, der eine entgegengesetzte Politik unmöglich macht, ist eine offene Frage. Unter neoliberaler Hegemonie war der behauptete Sachzwang zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zentrales politisches Ziel. Und dieses Ziel wird weiterhin handlungsleitend bleiben, wenn der künftige Handlungshorizont der neuen linken 'Mitte' in Europa dabei endet, »unter dem wachsamem Auge der Finanzmärkte die Ertragslage zu sichern« (Bensaid 1998). Nur wenn es einen politischen Widerstand von links gegen die Fortsetzung der neoliberalen Politik durch die in Europa regierenden Linksparteien gibt, wird die Orientierung der europäischen Politik an der Steigerung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit durchbrochen werden

können.

Nicht selten bleibt die Kritik am Neoliberalismus und an der Deregulierung dabei stehen, zu kritisieren, daß kein kohärentes System zur systematischen Regelung der heutigen gesellschaftlichen Verhältnisse hervorgebracht wurde. Dem mehr oder weniger kohärenten System des Fordismus fehle es an einem Nachfolgemodell, das dem Fordismus hinsichtlich der Kohärenz ebenbürtig ist. Die geregelte Ordnung des Fordismus erscheint auf der Folie des Schreckgespenstes der Deregulierung als geordnetes Paradies, das vom Neoliberalismus verwüstet wurde. Dabei wird folgendes übersehen: Die sogenannte Deregulierung bedeutete unter konservativer Hegemonie eine Übertragung von politischer Gestaltungsmacht. Ein neues Regelwerk wurde hervorgebracht. In der Transformation der Regulierungsformen kam es zu einer Europäisierung der Regulierung und zugleich zu einer politischen Ermächtigung von sektoralen Interessen, insbesondere Unternehmensinteressen. Die neuen Regulierungsmechanismen sind indirekter und dezentraler. Macht scheint zu diffundieren; ist nicht mehr in der früheren Eindeutigkeit in zentralen Institutionen lokalisierbar.

Daß es sich in den letzten Jahrzehnten um einen Umbau von ökonomischer, gesellschaftlicher und staatlicher Regulierung und nicht um einen Abbau handelte, ist gerade deshalb festzuhalten, damit nicht die Veränderbarkeit des jetzigen Zustandes aus dem Blick gerät. Globalisierung, Neoliberalismus und Deregulierung sind die gebräuchlichen Denkformen, in denen weitreichende, zum Teil heterogene, gegenläufige und ungleichzeitige Umbrüche gedanklich und begrifflich gefaßt werden. Viel zu selten stehen dabei die politischen Räume und Institutionen im Rampenlicht, in denen die Umbrüche, die Ökonomisierung des gesellschaftlichen Lebens, die Beschleunigung von Produktion und Konsum – d.h. all das, was wir unter Globalisierung und Deregulierung zu fassen gewöhnt sind, praktisch vorbereitet und organisiert werden. In Europa sind es in steigendem Maße die europäischen Institutionen und ihre 'sach'-orientierten Netzwerke, in denen die Transformation der Regulationsformen fortgeschrieben wird. Es handelt sich dabei nicht um die Exekution eines unabwendbaren Prinzips, sondern um eine Praxis politischer Entscheidungen, die programmatisch formulierten Zielen folgt. Nur wenn die konkreten Orte und die konkreten Institutionen, in denen diese Prozesse vorangetrieben werden, auch unsere Aufmerksamkeit auf sich ziehen und aus dem Verborgenen gezogen werden, kann eine Kritik weiter entwickelt werden, die sich als Vorbereitung für einen Widerstand gegen die Durchkapitalisierung der Gesellschaft versteht. Die praktische Kritik kann nur erfolgreich sein, wenn sie an den neuen politischen Orten und an den *veränderten* politischen Regulierungsmechanismen ansetzt, die sich im Zuge der neuen europäischen Regulierungsmuster herauskristallisiert haben.



## Literatur

- ABL.: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, verschiedene Ausgaben
- Alemann, Ulrich von / Schatz, Heribert / Simonis, Georg (1992): *Leitbilder sozialverträglicher Technikgestaltung*, Opladen
- Altwater, Elmar / Mahnkopf, Birgit (1996): *Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster
- Anders, Günter (1956): *Die Antiquiertheit des Menschen Über die Seele im Zeitalter der zweiten industriellen Revolution*, München
- Bangemann, Martin u.a. (1994): *Europa und die globale Informationsgesellschaft*, Empfehlungen für den Europäischen Rat, Brüssel, 26. Mai 1994
- Bensaid, Daniel (1998): Der dritte Weg der sozialdemokratischen Eliten. Viel alter Wein und viele neue Schläuche, in: *Le Monde diplomatique*, 11.12.1998 S. 4-5
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (1998a), *Tagesnachrichten* Nr. 10848 – 17. Dezember 1998; <<http://www.bmwi.de/10848.html>>
- Eckmiller, Rolf (1996): Das Retina-Implantat für die Wiedergewinnung des Sehens, in: Christa Maar / Ernst Pöppel / Thomas Christaller (Hg.), *Die Technik auf dem Weg zur Seele. Forschungen an der Schnittstelle Gehirn / Computer*, Reinbek bei Hamburg, 295-308
- Expertengruppe/Gruppe hochrangiger Experten (1996): *Zwischenbericht: Eine europäische Informationsgesellschaft für Alle*: Erste Überlegungen, V/131/96 – DE; Brüssel
- (1997): *Eine europäische Informationsgesellschaft für alle. Abschlußbericht der Gruppe hochrangiger Experten*, (CE-V/8-97-001-DE-C), Brüssel, <<http://www.ispo.cec.be/hleg/hleg.html>>
- Genschel, Philipp / Werle, Raymond (1996): Koordination durch Standards, in: Patrick Kenis / Volker Schneider (Hg.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt/M.
- Grande, Edgar / Häusler, Jürgen (1994): *Industrieforschung und Forschungspolitik. Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik*, Frankfurt/New York
- Hellmann, Rainer (1994): *Europäische Industriepolitik. Zwischen Marktwirtschaft und Dirigismus*, Baden-Baden
- (1995): Europäische Industriepolitik (Kommentar), in: *Handbuch des europäischen Rechts. Systematische Sammlung mit Erläuterungen*, (Loseblattsammlung) I A 63; 325. Lieferung – Januar 1995, Baden-Baden
- Keohane, Robert O. / Joseph S. Nye (1998): Power and Interdependence in the Information Age, in: *Foreign Affairs*, Volume 77, No. 5, 81-94
- Kommission (1979): Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Die Europäische Gesellschaft und die neuen Informationstechnologien. Eine Antwort der Gemeinschaft*, KOM (79) 650 endg., Brüssel, 6. 12. 1979
- (1983): Mitteilung der Kommission an den Rat betreffend Telekommunikation, *Aktionslinien*, Brüssel, 30.09.1983; KOM (83) 573
- (1985): *Memorandum für eine Technologiegemeinschaft*, KOM (85) 350, 25.6.1985
- (1987): *Auf dem Wege zu einer dynamischen Volkswirtschaft: Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte*; Brüssel, 30.06.1987; KOM(87) 290
- (1990): *Grünbuch der EG-Kommission zur Entwicklung der Europäischen Normung: Massnahmen für eine schnellere technologische Integration in Europa*, Brüssel, 08.10.1990; KOM (90) 456
- (1994): *Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze: Teil 1; Grundsätze und Zeitrahmen*, Brüssel, 25.10.1994, KOM(94) 440
- (1995): *Auf dem Weg in die Informationsgesellschaft*, Brüssel, 31.5.1995; KOM(95) 224
- (1996): *Lernen in der Informationsgesellschaft: Aktionsplan für eine europäische Initiative in der Schulbildung (1996-1998)*, Brüssel, 02.10.1996; KOM (96) 471
- (1996a) *Grünbuch, Leben und Arbeiten in der Informationsgesellschaft: Im Vordergrund der Mensch*, Brüssel, 24. 07.1996; KOM (96) 389
- (1996b): *Europa als Wegbereiter der globalen Informationsgesellschaft: Dynamischer Aktionsplan*; Brüssel, 27.11.1996, KOM (96) 607

- (1996c): *Die Informationsgesellschaft*; Luxemburg 1996
- (1997): *Über das Fünfte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, Technologischen Entwicklung und Demonstration (1998-2002)*, Brüssel 30.04.1997; KOM (97) 142
- (1997a): Mitteilung, *Tätigkeiten der EU im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung. Fünfjahresbewertung der FTE-Rahmenprogramme der europäischen Gemeinschaft; Bericht des unabhängigen Expertengremiums; Anmerkungen der Kommission*, Brüssel, 15.04.1997; KOM (97) 151
- (1997b) Mitteilung, *Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie für Informations- und Kommunikationstechnologien*, Brüssel, 16.04.1997; KOM (97) 152
- (1997c): Geänderter Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates *Über das Fünfte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, Technologischen Entwicklung und Demonstration (1998-2002)*, Brüssel, 11.08.1997; KOM (97) 439
- (1997d): *Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen. Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft*, Brüssel, 03. 12.1997; KOM (97) 623
- Martinsen, Renate / Simonis, Georg (1995) (Hrsg.): *Paradigmenwechsel in der Technologiepolitik?* Opladen
- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: *PVS-Sonderband 23*, 39-56 – (1995): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: *PVS-Sonderband 25*, 148-168
- Messner, Dirk (1995): *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln
- Noam, Eli (1992): *Telecommunications in Europe*, New York / Oxford
- Nye, Joseph S., Owens, William A. (1996), »America's Information Edge«, in: *Foreign Affairs*, March/April 1996, 20-36
- OECD, Organization of Economic Cooperation and Development (1988): *New Technologies in the 1990s – A Socio-economic Strategy*, Paris
- (1992): *Technology and Economy. The Key Relationship*, Paris 1992 – (1996): *Technology and Industrial Performance*, Paris 1996
- Porter, Michael E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, New York
- Schneider, Roland (1997): Überfällig auf dem Weg in die Informationsgesellschaft. Neue Weichenstellungen in der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik, in: *WSI-Mitteilungen*, H.3, 159-168
- Seitz, Konrad (1992): *Die japanisch-amerikanische Herausforderung: Deutschlands Hochtechnologien kämpfen ums Überleben*, 5. erw. Aufl., München
- Servan-Schreiber, Jean-Jaques (1968): *Die amerikanische Herausforderung*, Hamburg
- Virilio, Paul (1998): Die Ära des universellen Voyeurismus, in: *Le Monde diplomatique*, 14.8.1998, S. 15
- Voelzkow, Helmut (1996): Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung, Frankfurt am Main / New York
- Weidenfeld, Werner / Turek, Jürgen (1993): *Technopoly – Europa im globalen Technologiewettlauf*, Gütersloh
- Weißbuch (1993): Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993, *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*, Luxemburg



Heiner Ganßmann, Michael Haas

---

## Eurosklerose?

### 1. Die Diagnose

In Kiel wurde vor ungefähr 15 Jahren eine neue Wirtschaftskrankheit entdeckt, die Eurosklerose (Giersch 1985). Erklärt werden sollte, warum in den meisten (west-)europäischen Ökonomien nach der Rezession Anfang der 80er Jahre die Arbeitslosigkeit kaum zurückging. Die Erklärung lautete: institutionelle Verkrustungen – von zu hoher Regulationsdichte, zu hohen Sozialstaatsleistungen und zu hoher Gewerkschaftsmacht getragen – erschweren oder blockieren die Anpassung der europäischen Wirtschaften an die neuen, durch Globalisierung und Informatisierung geprägten weltwirtschaftlichen Gegebenheiten. Die Hauptfolge ist Arbeitslosigkeit. Eurosklerose war der passende, Assoziationen weckende Name für diese Krankheit. Dagegen helfen sollten die angebotspolitischen Rückkuren nach den Vorbildern Reagan und Thatcher: Durch die Entmachtung der Gewerkschaften, den roll back bei den staatlichen Sozialleistungen und die großen Deregulierungs- und Privatisierungskampagnen wurde in den USA und in Großbritannien angeblich das unter den neuen Weltmarktbedingungen vorbildliche Ausmaß an Flexibilität erreicht.

Flexibilität von Organisationen, Institutionen und Individuen gilt demgemäß – in ihrem einfachen Gegensatz zur Sklerose – als Kardinaltugend. Sklerose signalisiert hingegen »Reformbedarf«. Damit soll die Semantik der »Reform« konservativ besetzt werden. Reformen sollen die bessere, d.h. schnellere Anpassung der bundesdeutschen Wirtschaft an veränderte Bedingungen ermöglichen. Schnelle Anpassung zeugt dabei nicht von Opportunismus und Kurzatmigkeit, sondern ist Ausdruck von Effizienz und Leistungswillen, überlebensnotwendig in den Stürmen der Welt-, Geld- und Arbeitsmärkte.

Diese Sicht der wirtschaftlichen Dinge hat in den 80er und 90er Jahren die Wirtschaftspolitik stark beeinflusst, wenn auch sicher nicht in der von Kiel aus gewünschten Radikalität. Die von der Regierung Kohl/Waigel unternommenen, meist steckengebliebenen »Reformen« führten zu deutlichen

sozialstaatlichen Leistungsenkungen, bewirkten aber nicht die erhoffte wohlstandsfördernde Freisetzung der Marktkräfte. Vielmehr trug die Einschränkung der Staatsausgaben zusammen mit der Zinspolitik der Bundesbank zur Absenkung des wirtschaftlichen Aktivitätsniveaus bei. Gravierender als die so herbeigeführten Wohlfahrts- und Beschäftigungsverluste ist dabei wahrscheinlich langfristig, daß sich die in Kiel gepflegte ökonomische Denkweise in der deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion und in den Medien fast monopolartig durchgesetzt hat. Das verspricht auch für die Zukunft im Hinblick auf die Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik nichts Gutes. Für diese Denkweise ist charakteristisch, daß unter der Flagge der »Angebotspolitik« die in der Mikroökonomie entfaltete Perspektive des einzelwirtschaftlichen Akteurs bedenkenlos auf Makrozusammenhänge angewandt wird. Letztere folgen jedoch der Logik von Kreisläufen und Reproduktionsbedingungen, nicht aber der einzelwirtschaftlicher Optimierungskalküle.

Im folgenden geht es uns nicht darum, diesen Sachverhalt (erneut) darzustellen und zu kritisieren. Ich möchte vielmehr zeigen, daß die Diagnose der »Eurosklerose«, mit der die hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit in den Ländern des »rheinischen« Kapitalismus erklärt werden soll, »low on facts but high on convictions« ist. Das konservative ökonomische Denken erweist sich als interesse-, nicht als erfahrungsgelitet, wobei ich offen lassen kann, ob die Interessen die Überzeugungen formen oder die Überzeugungen dank eines a tergo ansetzenden Mechanismus immer nur die gleichen Interessen stützen.

## **2. Wohlfahrtsstaat, Flexibilität und Arbeitslosigkeit**

Die Eurosklerose-Diagnose läuft darauf hinaus, den Wohlfahrtsstaat – neben den Gewerkschaften – als Hauptschuldigen im Drama der hohen und dauernden Arbeitslosigkeit in EU-Europa zu entlarven. Soziale Sicherheit verzerre die wirtschaftlichen Anreize, bestärke Inflexibilität, erhöhe die Kosten und führe auf diesem Weg zu niedrigem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit. Diese Art von Wohlfahrtsstaatskritik ist weit verbreitet. In Schweden, jahrzehntelang das Modell fortgeschrittener Wohlfahrtsstaatlichkeit, kam die sog. Lindbeck-Kommission zu dem Ergebnis, daß die Expansion des Wohlfahrtsstaats »zu Institutionen und Strukturen geführt hat, die heute wegen Mangels an Flexibilität und wegen ihrer einseitigen Bemühung um Einkommenssicherheit und Verteilung – bei beschränkter Bemühung um ökonomische Anreize – ein Hindernis für wirtschaftliche Effizienz und wirtschaftliches Wachstum « (Lindbeck 1994: 17) darstellen. Der Kommissionsbericht empfiehlt deshalb »Kürzungen der Leistungsniveaus«, die zu einem »gesetzlich vorgeschriebenen Leistungsniveau (führen), das

niedrig genug ist, um für große Gruppen den Erwerb zusätzlicher Versicherungsleistungen attraktiv zu machen« (Lindbeck 1994: 106)<sup>1</sup>

Ähnliche Argumente trägt auch die Weltbank (World Bank 1994) in bezug auf die Rentensysteme vor. Je nach Finanzierungsmodus sollen staatliche Rentenversicherungen die Preise verzerren, dadurch Ineffizienz bewirken und zudem die Arbeitskosten und dadurch die Arbeitslosigkeit erhöhen. Etwas moderater ist die Argumentation von Drèze/Malinvaud (1994) in einem Vorschlag für eine europäische Initiative zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Sie geben immerhin zwei Gründe an, warum man am Wohlfahrtsstaat festhalten sollte: Erstens sei »der Staat die einzige Instanz, die sich global, d.h. aus der Sicht aller Bürger, mit Fragen von Gleichheit und Gleichberechtigung befassen könne«, zweitens »zielen Wohlfahrtsstaatsprogramme zum Teil auf die Behebung von Ineffizienzen, die aus Marktversagen resultieren«. Dem stellen sie drei Hauptmängel gegenüber:

»(i) Maßnahmen des Einkommenschutzes oder der Sozialversicherung führen zu unerwünschten Rigiditäten in der Funktion der Arbeitsmärkte; (ii) Wohlfahrtsprogramme vergrößern den öffentlichen Sektor mit dem Risiko der Ineffizienz; ihre Finanzierung steigert das Volumen der Abgaben, die erhoben werden müssen, und damit die Größe der steuerbedingten Verzerrungen; (iii) ... Wohlfahrtsprogramme können zu kumulativen Defiziten und wachsenden Staatsschulden führen.«

Das führt zu der bekannten Behauptung: der »Wohlfahrtsstaat hat Rigiditäten aufgebaut, die für die Arbeitslosigkeit mitverantwortlich sind«, woraus Drèze/Malinvaud jedoch für die europäische Agenda das relativ moderate Ziel ableiten, »den Wohlfahrtsstaat schlanker und effizienter zu machen, nicht aber ihn abzubauen« (Drèze/Malinvaud 1994: 94f).

Inzwischen sind all diese Argumente natürlich nicht mehr neu. Sie werden dennoch mit großer Beharrlichkeit und von vielen Seiten von den frühen 80er Jahren bis heute (Siebert 1998) immer wieder vorgetragen<sup>2</sup>. Um sie zu überprüfen, will ich zunächst die einschlägigen Begriffe und theoretischen Zusammenhänge erläutern, dann auf empirische Befunde eingehen.

### a) Flexibilität

Flexibilität hat mit den Fähigkeiten von Individuen, Organisationen und Märkten zu tun, sich schnell an den Wechsel interner oder externer Bedin-

1 Das normative Kriterium hinter solchen Empfehlungen wird nicht so recht deutlich: Soll die Wohlfahrt der betroffenen Individuen dadurch erhöht werden, daß sie sich weniger auf den Staat und mehr auf das verlassen, was der Markt zu bieten hat? Bietet der Markt mehr? Und wenn ja, für wen? Für die gegenwärtigen Nutznießer des Wohlfahrtsstaats? Für die Anbieter privater Versicherungen? Für die Steuer- oder Beitragszahler?

2 Vielleicht dient hier Hayek als Vorbild, der es geschafft hat, mindestens 60 Jahre lang dieselben, an den Fingern einer Hand abzählbaren Argumente vorzutragen und damit eine große Karriere zu machen.

gungen ihres Handelns anzupassen. Flexibilität ist nur dann erforderlich, wenn sich die Situationen, in denen Akteure operieren, verändern. Deshalb liegt hinter der Forderung nach mehr Flexibilität, soweit sie auf Mikroeinheiten zielt, ein Streitpunkt, nämlich darum, ob es nicht möglich oder vorzuziehen ist, die Bedingungen, unter denen die Mikroeinheiten operieren, zu stabilisieren anstatt sie mit Anpassungskosten zu belasten. Damit zusammen hängt ein weiterer Streitpunkt: Wer oder was soll flexibel sein? Da Flexibilität – neben ihrem offensichtlichen Nutzen – Kosten verursacht, stellt sich die Frage, wer diese Kosten trägt oder tragen soll. Diese Frage ist weder empirisch noch normativ einfach zu beantworten. Wichtig ist aber festzuhalten, daß sich Flexibilitätskosten in der Verteilung von Ressourcen und Einkommen abbilden, daß demgemäß hinter den Forderungen nach Flexibilität unvermeidlich auch Verteilungsansprüche stecken.

Abgesehen von Kosten kann ein Mangel an Flexibilität verschiedene Ursachen haben. In der Tat können »falsche« Anreize dazu führen, daß Akteure »business as usual« der Anpassung an neue Bedingungen vorziehen. Gleiches gilt aber auch für ein Defizit an Innovationen (oder in der Akzeptanz von Innovationen). Schließlich können Machtpositionen nicht nur zu Rigiditäten, sondern zur Fähigkeit und Versuchung führen, die Kosten flexibler Anpassung an diejenigen weiterzugeben, die weniger Macht haben.

Flexibilität kann auf verschiedenen Wegen zustande kommen. Deshalb existieren normalerweise funktionale Äquivalente für bestimmte Formen von Flexibilität. Auf den Arbeitsmärkten ist das offensichtlichste Beispiel für derartige funktionale Äquivalenz die Anpassung des Arbeitsvolumens über Beschäftigungs- oder über Arbeitszeitveränderungen, also die Variation der Gesamtarbeitszeiten durch Veränderung der Beschäftigtenzahlen bei gleichbleibenden Arbeitszeiten pro Kopf oder durch Veränderungen der Arbeitszeiten pro Kopf bei gleichbleibenden Beschäftigtenzahlen. Funktional äquivalente Flexibilitätsformen sind jedoch nicht beliebig verfügbar. Bestimmte Typen von Flexibilität funktionieren nur in spezifischen systemischen Zusammenhängen; sie beruhen auf mehr oder weniger fein abgestimmten institutionellen Stützen.

Flexibilität der Arbeitsmärkte<sup>3</sup>, um die geht es ja in der hier besprochenen Diskussion, wird in mehrerer Hinsicht gefordert. Die Hauptsorge scheint der Flexibilität der Löhne zu gelten, d.h. die Löhne werden – angesichts von Arbeitslosigkeit oder einem Überangebot an bestimmten Typen von Arbeitskräften – als zu starr eingeschätzt<sup>4</sup>, sowohl im Hinblick auf das ag-

3 Gemessen am sog. Okun-Koeffizienten, der darstellt, ab wann und in welchem Ausmaß Wachstum zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit führt, ist die Flexibilität des Arbeitsmarkts in der BRD nicht niedriger als in Großbritannien und den USA. Dabei gilt die Beschäftigungsschwelle bei 2,3% Wachstum als »so niedrig wie nie zuvor« (Schalk et al. 1997: 7).

4 Flexibilität scheint keine symmetrische Angelegenheit zu sein; sie wird immer dann thematisiert, wenn es um Anpassungen nach unten geht.

grierte Lohnniveau als auch auf die Lohnstruktur (Lohnspreizung). Flexibilität wird des weiteren bezüglich der Arbeitszeiten gefordert. Moderne Unternehmen haben kurzfristig variierende Bedarfe nach Arbeit, sobald sie hinreichende organisatorische und technische Flexibilität entwickelt haben, um sich prompt und mit geringen Kosten an veränderte Marktbedingungen anzupassen. Daher die Forderung nach flexiblem Arbeitseinsatz, nach der Auflösung rigider Zeitrahmen für die tägliche, wöchentliche und jährliche Arbeit, nach Wegfall der Unterscheidung von regulären Arbeits- und Überstunden. Eine dritte Sorge gilt dem Einsatz von Arbeitskräften in verschiedenen Aktivitäten. Die ideale Arbeitskraft kann innerhalb eines Betriebes an verschiedenen Stellen eingesetzt werden, horizontal in bezug auf qualitativ unterschiedliche Aufgaben, vertikal in bezug auf unterschiedliche Qualifikationsansprüche. Horizontale Flexibilität ist dabei eine Frage des Trainings (z.B. durchlaufen japanische Arbeiter mit lebenslanger Beschäftigungsgarantie Lehrzeiten an unterschiedlichsten Orten mit unterschiedlichen Anforderungen innerhalb des Unternehmens); vertikale Flexibilität ist eine asymmetrische Angelegenheit: während hoch qualifizierte Arbeitskräfte auf niedrigeren Qualifikationsniveaus beschäftigt (und so bei Absatzrückgängen gehortet) werden können, gilt das für niedrig Qualifizierte nicht.

#### *b) Wohlfahrtsstaat*

Unter Wohlfahrtsstaat verstehe ich für die Zwecke der folgenden Diskussion alle diejenigen staatlichen Programme, die Individuen bzw. Familien vor Arbeitsplatzverlust oder vor schwerwiegenden Einkommensverlusten schützen sollen. Dazu gehören monetäre Transferleistungen, aber auch der Zugang zu Gütern und Diensten wie Wohnungen oder Gesundheitsversorgung, die gegen die Risiken der Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfälle, Arbeitsunfähigkeit durch Invalidität, Behinderung oder Alter schützen sollen. Wenn es um Fragen der Flexibilität geht, sind natürlich auch gesetzliche Regelungen von Belang, die größere Arbeits- und Arbeitsplatzsicherheit gewährleisten sollen, oder solche, die Unternehmen zu bestimmten Zahlungen oder Leistungen verpflichten (wie z.B. die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall). In einer vergleichenden Perspektive muß man zudem im Auge behalten, daß soziale Sicherheit auch durch nicht-staatliche Agenturen gewährt werden kann. Z.B. können betriebliche Altersversorgungssysteme genau so teuer oder leistungsfähig sein wie staatliche, aber zur Immobilität der Beschäftigten führen (job lock), wenn man beim Arbeitsplatzwechsel Ansprüche verliert. Es gibt also in bestimmter Hinsicht funktionale Äquivalente für staatlich organisierte Sicherheit, die sich jedoch bezüglich ihrer Nebeneffekte unterscheiden, wobei hier natürlich die Auswirkungen auf die Flexibilität besonders interessieren.

### c) Arbeitslosigkeit

Wir wissen zwar ziemlich genau, was Arbeitslosigkeit ist, aber sie wird unterschiedlich gemessen. Dadurch sind die nationalstaatlich erhobenen Daten schwer vergleichbar. ILO, Eurostat, OECD veröffentlichen standardisierte Arbeitslosenquoten, aber auch diese müssen mit Vorsicht genossen werden, weil die Erhebungsformen und -häufigkeiten immer noch abweichen. Tabelle I gibt einen Überblick über die Entwicklung der gemessenen Arbeitslosigkeit in den G7-Ländern plus Dänemark, Schweden und die Niederlande. Die letzteren drei Länder sind für die Diskussion der Eurosklerose-These besonders interessant, weil sie beschäftigungspolitisch erfolgreich waren oder sind und zugleich ein hohes Maß an sozialstaatlich organisierter Sicherheit gewähren.

Tabelle 1:

#### *Standardisierte Arbeitslosenraten in ausgewählten OECD-Ländern*

Jahr	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
F	7.7	8.1	9.7	10.1	10.2	10.4	9.8	9.3	9.0	9.5	10.4	11.7	12.3	11.7	12.4	12.4
D	6.4	7.9	7.9	7.9	7.5	7.6	7.6	6.8	6.2	5.6	6.6	7.9	8.4	8.2	8.9	10.0
I	6.8	7.7	8.1	8.4	9.2	9.9	10.0	10.0	9.1	8.8	9.0	10.3	11.4	11.9	12.0	12.1
GB	11.1	11.1	11.1	11.5	11.5	10.6	8.7	7.3	7.1	8.8	10.1	10.5	9.6	8.7	8.2	7.0
CAN	11.0	11.9	11.3	10.5	9.6	8.8	7.8	7.5	8.1	10.4	11.3	11.2	10.4	9.5	9.7	9.2
USA	9.7	9.6	7.5	7.2	7.0	6.2	5.5	5.3	5.6	6.8	7.5	6.9	6.1	5.6	5.4	5.9
J	2.4	2.7	2.7	2.6	2.8	2.8	2.5	2.3	2.1	2.1	2.2	2.5	2.9	3.1	3.4	3.4
DK							6.1	7.4	7.7	8.5	9.2	10.1	8.2	7.2	6.8	5.5
NL	8.2	9.7	9.3	8.3	8.3	8.0	7.5	6.9	6.2	5.8	5.6	6.6	7.1	6.9	6.3	5.2
S	3.5	3.9	3.4	3.0	2.8	2.3	1.9	1.6	1.8	3.3	5.9	9.5	9.8	9.2	9.6	9.9

(Quelle: OECD 1996: 552f.; Sozialpolitische Umschau 4, 1999. Von 1982 bis 1990 West-, ab 1991 Gesamtdeutschland)

Die Daten zeigen wenig Außergewöhnliches. Kanada und Großbritannien hatten bereits in den frühen 80er Jahren zweistellige Arbeitslosenquoten, zu denen sie zusammen mit Frankreich und Dänemark in den frühen 90er Jahren wieder zurückkehrten. Die japanischen und schwedischen Quoten sind außerordentlich niedrig und der schnelle und erhebliche Anstieg der schwedischen Arbeitslosigkeit 1992/93 ist vielleicht das bemerkenswerteste Ereignis, das diese Daten widerspiegeln. Insgesamt stützen die Daten, über den gesamten Zeitraum gesehen, kaum irgendwelche harten Unterscheidungen zwischen einerseits flexiblen und liberalen, andererseits wohlfahrtsstaatlich verzerrten und sklerotischen Arbeitsmärkten. Daß z.B. die Arbeitslosigkeit in Deutschland die in den USA übersteigt, kommt zwar gelegentlich dank asynchroner Zyklen vor, im Durchschnitt der 80er und frühen 90er Jahre ist die Arbeitslosigkeit in den USA jedoch höher. Wenn

man das flexible Job-Wunder-Land USA als Referenzgröße nimmt, den europäischen Ländern gegenüberstellt und hohe Arbeitslosigkeit als 120% der US-Quote definiert (Nickell 1997), herrscht in Frankreich, Großbritannien und Italien im Durchschnitt hohe Arbeitslosigkeit. Im Fall Großbritannien ist das besonders bemerkenswert, weil dort durch Deregulierung, Privatisierung, Rückschnitte der Sozialleistungen und Zurückdrängung der Gewerkschaften die Flexibilisierung im Sinne der Angebotspolitik soweit gelungen sein müßte, wie sie überhaupt gelingen kann. In den letzten Jahren sind die Niederlande, Dänemark und – mit Abstrichen – Großbritannien die Länder, in denen die Arbeitslosigkeit reduziert werden konnte, während Frankreich, Deutschland, Italien und – bis 1997 noch – Schweden nach wie vor mit hoher, kaum nachlassender Arbeitslosigkeit zu tun hatten. Können die Erfolge der späten 90er Jahre auf erhöhte Flexibilität der Arbeitsmärkte zurückgeführt werden?

Bevor ich auf die Faktoren eingehe, die die Arbeitslosigkeit beeinflussen, ist es nützlich, die Arbeitsmärkte noch etwas näher zu beschreiben. Dabei geht es mir insbesondere um zwei Aspekte, einmal das Ausmaß der Nutzung der gesellschaftlichen Arbeitspotentiale – es wird in den Arbeitslosenquoten nicht abgebildet –, zum andern um das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit, an dem sich grob ablesen läßt, wie sehr sich die Problemlast der Arbeitslosigkeit auf bestimmte Personen und Gruppen konzentriert.

Tabelle 2: *Das Arbeitspotential und seine Nutzung*

	Beschäftigung/ Bevölkerung %	Beschäftigung/ Bevölkerung Männer 25-54	Arbeitsstunden pro Jahr pro Arbeitskraft	Nutzung des Arbeitspotentials %
Frankreich	59.8	87.9	1650	47.4
Deutschland-W	65.2	87.0	1600	50.0
Italien	54.0	84.3	1730	44.9
Großbritannien	69.6	86.7	1750	58.6
Kanada	70.6	84.7	1740	59.0
USA	73.1	88.2	1940	68.2
Japan	73.4	95.9	1960	69.2
Dänemark	75.0	86.6	1510	54.5
Niederlande	62.2	86.5	1510	45.2
Schweden	75.6	88.2	1510	52.0

Quelle: Nickell (1997:58) Bevölkerung heißt hier Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre). Bei den Arbeitsstunden pro Jahr sind die der Teilzeitbeschäftigten mit eingerechnet. Der Nutzungsgrad des Arbeitspotentials ergibt sich aus der Beschäftigtenquote multipliziert mit den effektiven jährlichen Arbeitsstunden dividiert durch angenommene jährliche Vollzeit-arbeitsstunden von 40 Std.\*52 Wochen=2080 Std.

Der Nutzungsgrad des Arbeitspotentials sagt nicht nur etwas über das Ausmaß der Integration einer gegebenen Bevölkerung in das Erwerbssystem, sondern auch über das Ausmaß, in dem eine Gesellschaft ihr Potential

zur – weitgehend kapitalistisch organisierten – Reichtumsproduktion<sup>5</sup> einsetzt. Während die Beschäftigungsquoten in Schweden und Dänemark am höchsten liegen – gefolgt von Japan und den USA – gelingt es nur in den beiden letzteren Ökonomien, mehr als zwei Drittel des Arbeitspotentials zu nutzen. Das hängt sowohl an den ausnehmend hohen – in den USA sogar steigenden – Jahresarbeitsstunden als auch, im Fall Japan, an der hohen Beschäftigungsquote der Männer im Kernerwerbsalter. In Frankreich, Italien und den Niederlanden wird noch nicht einmal die Hälfte des Arbeitspotentials mobilisiert. Deutschland (W) liegt mit 50% eher am unteren Ende der Rangfolge. Die kleineren europäischen Ökonomien haben die niedrigsten durchschnittlichen Jahresarbeitsstundenzahlen, was mit den hohen Teilzeitquoten zusammenhängt, die wiederum in den skandinavischen Ländern mit hohen Frauenerwerbsbeteiligungen zusammenfallen. Hingegen sind die Beschäftigungsquote und die Frauenerwerbsbeteiligung in den Niederlanden nach wie vor eher unterdurchschnittlich, so daß die in jüngster Zeit oft bewunderten Beschäftigungszuwächse dort wenigstens z.T. auf einem andernorts nicht nachahmbaren Nachholeffekt zu beruhen scheinen.

Insgesamt machen die Daten in Tabelle 2 deutlich, daß in Europa geringere Jahresarbeitszeiten üblich sind, daß es aber bezüglich der Erwerbsbeteiligung bzw. Beschäftigung deutliche Unterschiede gibt (hinter denen sich vor allem unterschiedliche Frauenerwerbsquoten verbergen): Einer hohen Integration ins Erwerbssystem in den skandinavischen Ländern stehen tendenziell niedrigere Beteiligungen gegenüber, je mehr man sich nach Süden bewegt. Bei den USA und Japan handelt es sich hingegen um klassische »Arbeitsgesellschaften« mit hohen Beschäftigungsquoten und Arbeitszeiten, während Kanada und Großbritannien in dieser Hinsicht auf Zwischenpositionen liegen. Insgesamt deutet sich ein Muster an, das zu Esping-Andersons Typologie der Wohlfahrtsstaatsregimes paßt: die liberalen Wohlfahrtsstaaten (USA, J<sup>6</sup>, CAN, GB) kombinieren hohe Beschäftigungsquoten mit hohen Arbeitszeiten, die sozialdemokratischen hohe Beschäftigungsquoten mit niedrigen Arbeitszeiten (DK, S) und die konservativen niedrige Beschäftigungsquoten mit niedrigen Arbeitszeiten (F, I, D, NL). Ein Blick zurück auf Tabelle 1 mit diesem Muster im Kopf ergibt jedoch, daß sich eine entsprechende Zuordnung in bezug auf Arbeitslosigkeit nicht wiederholen läßt: In allen drei Gruppen gibt es Länder mit hoher und nied-

---

5 Der gesellschaftliche Reichtum hat natürlich noch andere Quellen als das formelle Erwerbssystem.

6 Das japanische Wohlfahrtsstaatsregime liegt quer zu dieser Typologie (zu deren Diskussion vgl. Lessenich/Ostner 1998, Kohl 1999), weil zwar das Ausmaß staatlich organisierter sozialer Sicherung relativ gering ist, zugleich aber im Kontrast zum liberalen Regime typ hohe Sicherheit der Beschäftigung und relativ egalitäre Verteilungsmuster vorherrschen (vgl. Ganßmann/Haas 1999).



riger Arbeitslosigkeit. Vielleicht ziehen die Eurosklerosis-Diagnostiker deshalb die direkte Gegenüberstellung USA – Bundesrepublik bzw. Frankreich vor?

Bevor wir zu diesem Kontrast kommen, noch ein Blick auf die Langzeitarbeitslosigkeit.

Tabelle 3:

*Langzeitarbeitslosigkeit (Anteile der ein Jahr und länger Arbeitslosen)*

	1983	1990	1994	1995	1996
Frankreich	42,2	38,0	38,3	42,3	39,5
Deutschland	41,6	46,8	44,3	48,3	
Italien	58,2	69,8	61,5	63,6	65,6
Großbritannien	45,6	34,4	45,4	43,6	39,8
Kanada	9,7	5,7	15,2	14,1	13,9
USA	13,3	5,5	12,2	9,7	9,5
Japan	13,2	19,6	17,1	18,2	19,9
Dänemark	44,3	30,0	32,1	28,1	26,5
Niederlande	48,8	49,3	49,4	46,8	49,0
Schweden	10,3	4,7	17,3	15,8	17,1

Quelle: OECD (1997: 180)

In Bezug auf Langzeitarbeitslosigkeit zeigen die Daten in Tabelle 3 einen deutlichen Abstand zwischen den USA, mit durchgängig sehr niedrigen, früher nur von Schweden unterbotenen Werten, und allen anderen Ländern. Dabei deutet sich wiederum das Drei-Regime-Muster an: Die dem konservativen Typ zuzuordnenden Ländern weisen sehr hohe Anteile an Langzeitarbeitslosigkeit auf, zwischen 40% und 65%, die sozialdemokratisch-skandinavischen Länder haben vergleichsweise niedrige Werte, die liberalen noch niedrigere – mit einer Ausnahme: Großbritannien. Obwohl unter den europäischen Ländern sicherlich in Großbritannien am meisten dereguliert und flexibilisiert (Sinfield 1998) wurde, ist die Langzeitarbeitslosigkeit dort ein Problem in der üblichen »europäischen« Größenordnung. Das bedeutet zumindest, daß es einen wichtigen Fall gibt, in dem die Flexibilisierungsstrategien gegen Arbeitslosigkeit an dem Punkt nicht greifen, wo es aus sozialpolitischer Sicht am wichtigsten wäre. Denn je höher die Anteile der Langzeitarbeitslosigkeit sind, um so mehr konzentriert sich das Problem der Arbeitslosigkeit dauerhaft auf bestimmte Personen und Gruppen. Oder anders ausgedrückt: eine Arbeitslosenquote von 10% in einer gegebenen Periode kann im einen Extremfall bedeuten, daß immer dieselben 10% der Erwerbsbevölkerung in dieser Zeit arbeitslos sind, oder im andern Extremfall, daß 100% der Erwerbsbevölkerung mit einem Zeitanteil von 10% wechselnd arbeitslos werden. Im ersten Fall wird die soziale Integration nicht nur für die Betroffenen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Problem, im

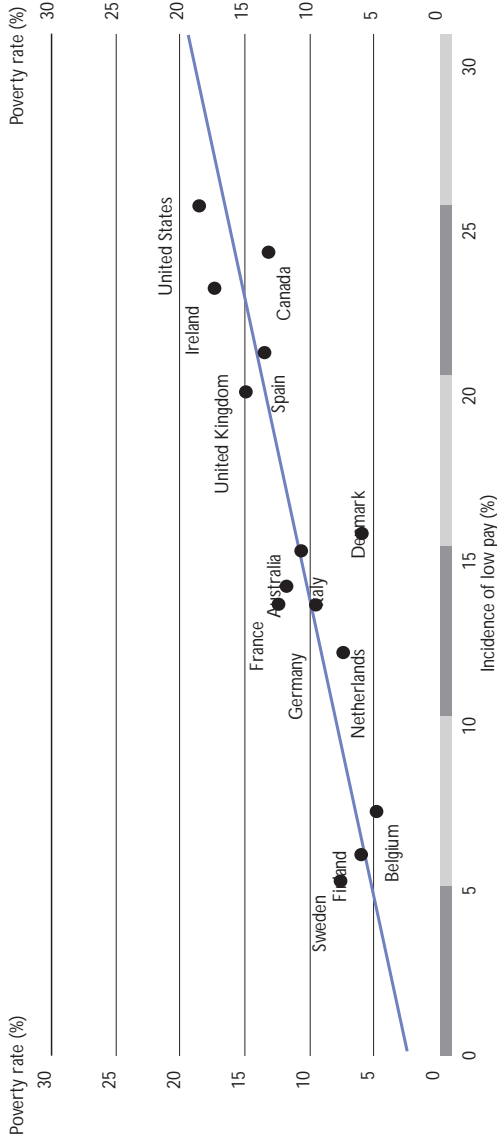
zweiten hängen die Folgeprobleme eher daran, wie stark der Arbeitsmarkt segmentiert ist und wie gut die Arbeitslosenversicherung funktioniert.

### 3. Gegenmodell USA

Das Job-Wunder in den USA soll als Beleg dafür dienen, daß mit Hilfe eines flexiblen Arbeitsmarkts das Problem der Arbeitslosigkeit – und insbesondere die Unterprobleme der Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten und der Langzeitarbeitslosigkeit – klein gehalten werden können. Unzweifelhaft hat es in den USA seit den frühen 80er Jahren eine lang anhaltende wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung mit einem großen Beschäftigungszuwachs und einer deutlichen Absenkung der Arbeitslosenquote unter das zuvor von vielen Experten als »natürlich« angesehene Niveau von etwa 6% gegeben. Man kann daraus ein »Modell« konstruieren, das zur Rechtfertigung für alle möglichen Versuche dienen kann, den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik umzugestalten. Bevor man sich nach dem Doppelmotto »Amerika, Du hast es besser« und »Hier oder nirgends ist Amerika« (Goethe 1823, 1796) daran macht, amerikanische Flexibilitäten einzuführen, ist es jedoch nützlich, sich einige Randbedingungen des amerikanischen Beschäftigungswunders klar zu machen.

Anders als in den meisten europäischen Ländern gab und gibt es in den USA ein kräftiges Bevölkerungswachstum, aus dem sich quasi-automatisch auch ein Anwachsen der Beschäftigtenzahl ergibt, weil sich nach dem Muster: doing more of the same, recht einfach ein expansives Wachstum erzeugen läßt. Deshalb kann man etwa drei Viertel des Beschäftigungswachstums zwischen 1970 und 1990 dem Zuwachs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und etwa ein Viertel der Zunahme der Erwerbsbeteiligung zurechnen (Godbout 1993). Die Differenz zur Entwicklung in der Bundesrepublik in derselben Zeit ist deutlich: In den USA wuchs die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit jährlich durchschnittlich 1,6%, die Beschäftigung mit 2%, in der Bundesrepublik wuchs die Erwerbsbevölkerung mit 0,7%, die Beschäftigung mit lediglich 0,3%. In den USA hat also das Beschäftigungswachstum das Wachstum der Erwerbsbevölkerung übertroffen, in der Bundesrepublik blieb es dahinter zurück. Während in den USA in dieser Zeit die Erwerbsbeteiligung der Männer leicht zurückging, wuchs die der Frauen zwischen 1973 und 1995 von 51 auf 71% an (OECD 1996), so daß der Beschäftigungsanstieg in den USA einerseits auf die gestiegene Frauenerwerbsquote, andererseits auf das Bevölkerungswachstum zurückgeführt werden kann (Godbout 1993, vgl. Ganßmann/ Haas 1999: 25ff). Die höhere Frauenerwerbsbeteiligung geht einerseits einher mit dem Ausbau des Dienstleistungssektors, andererseits wurde sie sicherlich dadurch erleichtert, daß die Frauenlöhne im Mittel zwar leicht

◆ Chart 5. The incidence of low pay<sup>a</sup> and poverty, selected OECD countries, mid-1990s



**Poverty in OECD countries tends to be closely connected to low pay. Countries where poverty is relatively more common tend to be those where the incidence of low pay is high.**

a) The incidence of low pays refers to the proportion of full-time workers earning less than two-thirds of median earnings. The data generally refer to the mid-1990s. The poverty rate refers to the proportion of all individuals aged 16 to 64 (all individuals for Italy) living in households with total income of less than 50 per cent of average household income (adjusted to take account of household size). The data generally refer to the late-1980s to early-1990s period. Source: Income Distribution in OECD Countries, Social Policy Studies no. 18, OECD (1995) ; Employment Outlook, OECD (1996).

anstiegen, aber immer noch deutlich unter den bis in die Mitte der 90er Jahre fallenden Männerlöhnen liegen: Die realen mittleren Stundenlöhne der Frauen stiegen von 1973 bis 1993 von 8,23 \$ auf 8,79 \$, die der Männer fielen von 12,73 \$ auf 11,24 \$ (Mishel/Bernstein 1995: 141f). Die Gesamtentwicklung läßt sich auch so beschreiben, daß die US-Amerikaner in der betrachteten Zeit von der Leitvorstellung des männlichen Alleinverdieners Abschied genommen haben.

Die durchschnittlichen Reallohnverluste gingen einher mit einer zunehmenden Ungleichheit der Löhne: während Ende der 70er Jahre die durchschnittlichen Wochenlöhne der am besten verdienenden 10% der Männer etwa dreimal so hoch waren wie die der am schlechtesten verdienenden 10%, waren sie 1995 4,35 mal so hoch (OECD 1996: 62). Diese zunehmende Lohnspreizung kann jedoch nicht als Grund dafür gelten, daß die Beschäftigung zu- bzw. die Arbeitslosigkeit abgenommen hat, wie in der hiesigen Debatte oft und gern suggeriert wird (z.B. Scharpf 1998: 167). Man verweist dabei darauf, daß die – von vorn herein geringere – Lohnungleichheit in der Bundesrepublik gegen den Trend in den meisten OECD-Ländern nicht zugenommen hat, und behauptet, damit seien den niedrig Qualifizierten – im Gegensatz zu den USA – die Beschäftigungschancen genommen worden. Tatsächlich ist in den USA trotz größerer Lohnspreizung und durchschnittlicher Reallohnverluste die gemessene Arbeitslosigkeit (1995) bei den niedrig Qualifizierten höher als in Deutschland und den meisten europäischen Ländern, obwohl die USA von allen OECD-Ländern mit 25% den höchsten Anteil an Niedrigeinkommensbeziehern<sup>7</sup> unter den Vollzeitbeschäftigten haben. Bei Deutschland und Frankreich liegt dieser Anteil bei ca. 13% (vgl. zum Zusammenhang von Armut und Anteil niedriger Einkommen auch die OECD 1997a entnommene Graphik).

Tabelle 4 gibt einen Hinweis auf das wirkliche Ausmaß der Unterbeschäftigung in den USA am Beispiel des Kontrasts zu dem »eurosklerotischen« Frankreich (für die Jahre 1989/1990). Während die gemessenen Arbeitslosenquoten bei den Männern in der »Kern«-Altersgruppe fast gleich sind, übersteigen die amerikanischen Nicht-Beschäftigungsquoten (Anteile der Arbeitslosen und der Nicht-Erwerbspersonen an der erwerbsfähigen Bevölkerung) mit sinkender Qualifikation die französischen deutlich: bei der gleichen Arbeitslosenquote von 10,8% der niedrig qualifizierten Männern sind ein Viertel der amerikanischen, aber nur 15% der französischen Männer nicht beschäftigt. Besonders kraß sind die Differenzen zwischen Arbeitslosen- und Nichtbeschäftigungsquoten in beiden Ländern bei den Frauen, wobei auch hier für die niedrig Qualifizierten gilt, daß die Nichtbeschäftigung in den USA deutlich höher ist.

---

7 Als Niedrigeinkommen gelten 2/3 des Medianeinkommens von Vollzeitbeschäftigten.

Tabelle 4:

*Arbeitslosen- und Nicht-Beschäftigungsquoten in Frankreich und USA*

Alter	Bildung	Männer				Frauen			
		Frankreich		USA		Frankreich		USA	
		ALQ	NBQ	ALQ	NBQ	ALQ	NBQ	ALQ	NBQ
jeweils	sehr hoch	2.6	5.7	2.4	5.1	4.6	18.0	2.2	18.2
25-49	hoch	4.7	6.9	3.7	8.8	6.8	23.4	4.1	25.0
Jahre	mittel	5.4	6.5	5.9	11.5	10.9	29.2	4.6	29.4
	niedrig	10.8	14.7	10.8	24.8	16.7	48.1	10.4	53.8

Quelle: Cohen (1997: 270)

Die Daten verdeutlichen, daß das Beschäftigungswunder in den USA trotz Reallohnverlusten und vergrößerter Lohnungleichheit an den niedrig Qualifizierten vorbeigegangen ist. Die Befürworter von mehr Lohndifferenzierung in Europa müssen sich also fragen lassen, warum sie sich von der Einführung bzw. Ausweitung eines Niedriglohnssektors einen Abbau der Arbeitslosigkeit bei den niedrig Qualifizierten versprechen. Von den USA lernen hieße in diesem Fall eher zu erwarten, daß ein großer Niedriglohnsektor das gesamte Lohngefüge nicht nur auseinander, sondern nach unten zieht, ohne das Problem der besonders hohen Arbeitslosigkeit bei den niedrig Qualifizierten zu beheben.

Daß sich trotz dieser Konzentration von Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit bei den niedrig Qualifizierten in den USA keine Langzeitarbeitslosigkeit in europäischen Ausmaßen entwickelt hat, liegt wohl hauptsächlich an der harten Gestaltung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Die amerikanische Arbeitslosenversicherung gewährt bei voller Anspruchsberechtigung Leistungen nur bis zu 26 Wochen, in Bundesstaaten mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit bis zu 39 Wochen. Dabei dauert der Leistungsbezug durchschnittlich ca. 15 Wochen. Die Einkommensersatzquote beläuft sich auf 60-68% netto, aber nur 30-40% aller Arbeitslosen erhalten Leistungen (OECD 1996: 31). Im Vergleich werden in der BRD Leistungen je nach Alter bis zu 32 Monaten gewährt, die Einkommensersatzquote beträgt 60-78% der Nettolöhne, 1993/4 bezogen 77% der Arbeitslosen Unterstützungsleistungen. Nach dem Bezug des Arbeitslosengelds besteht – bei Bedürftigkeit – ein unbefristeter Anspruch auf Arbeitslosenhilfe (53% bzw. 57%, je nachdem, ob man Kinder hat oder nicht).

Die knappen und nur kurz gewährten Lohnersatzeinkommen bei Arbeitslosigkeit in den USA bedingen einerseits, daß man aufgrund akuter Verarmungsgefahr schnell wieder ein Beschäftigungsverhältnis auch unter Hin-

nahme größerer Lohnneinbußen<sup>8</sup> eingehen muß. Andererseits bestehen wegen der niedrigen Leistungen wenig Anreize, sich arbeitslos zu melden oder als arbeitslos zu definieren (Card/Ridell 1993). Darüber hinaus wird vermutet, daß die Nichtbeschäftigten in die Schattenwirtschaft bzw. in kriminelle Erwerbsformen gedrängt werden. Solche Überlegungen haben dazu geführt, die in den USA im Vergleich zu Europa etwa fünf bis sechsmal so hohen »Einkerkerungsraten« der Männer in die Analyse der Arbeitslosigkeit einzubeziehen.<sup>9</sup>

Damit sollen die Beschäftigungserfolge in den USA nicht »kleingerechnet« werden. Bezweifeln läßt sich aber, ob und in welchem Ausmaß sie auf höhere Flexibilitäten zurückgeführt werden können. Die normalerweise angeführten, Flexibilität fördernden oder ausdrückenden Eigenschaften wie hohe job turn-over-Raten durch geringen Kündigungsschutz und ein ausgeprägtes hire & fire Verhalten der Unternehmen, geringe Gewerkschaftsmacht, dezentralisierte Lohnbildung, hohe Lohn Differenzierung, hohe Lohnabschläge bei Wiederbeschäftigung, niedrige und kurz befristete Leistungen der Arbeitslosenversicherung, workfare-Programme usw. führen nach einschlägigen empirischen Untersuchungen – mit Ausnahme der Befristung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung – nicht zu spürbaren Verminderungen der Arbeitslosigkeit (Blank/Freeman 1994, Nickell 1997). Beim bisherigen Diskussionsstand ist nicht auszuschließen, daß die positive Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung sich überwiegend den traditionell keynesianischen, fiskal- und geldpolitischen Mitteln des deficit spending und niedrigen Zinsen verdankt (Palley 1998). Dann hätte die Eurosklerose einen Hauptsitz in der Bundesbank (vgl. Krupp/Cabos 1996). Schließlich bleibt ein normatives Problem: Das amerikanische Beschäftigungswunder geht einher mit den höchsten Armutsraten und den höchsten Anteilen von Niedriglohnarbeitsplätzen unter den wohlhabenden OECD-Ländern. Diese Verteilungsverhältnisse spiegeln einen Gesellschaftszustand wider, in dem es zwischen Reich und Arm nicht nur einen wirtschaftlichen Abstand, sondern auch ein starkes soziales und politisches Gefälle gibt. Der empfohlene Import des flexiblen US-Arbeitsmarktes liefe in den europäischen Gesellschaften – in Großbritannien kann man das sehen – auf eine scharfe Re-Hierarchisierung hinaus. Das können sich wohl nur dieje-

8 Burda (1996: 48) gibt Einkommensverluste von durchschnittlich 15-20% an. Anstelle von Langzeitarbeitslosigkeit gibt es in den USA häufiger sog. perforierte Langzeitarbeitslosigkeit, d.h. kurze, wechselnde Beschäftigungsverhältnisse unterbrechen immer wieder die Arbeitsloskeitsphasen.

9 Das Ergebnis ist: »the large 1988-95 prime-age male unemployment gap in favour of the US (5.1% vs. 6.6%), shrinks to an insignificant non-employment gap (11.9% vs. 12.2%) and reverses itself for 1992/93 in favour of European countries (14.6% vs.13.0%), when the non-employment rates are adjusted to include the incarcerated population.« (Buchele/Christiansen 1998: 121).

nigen wünschen, die meinen, einen festen Platz auf den oberen Hierarchieebenen gebucht zu haben.

#### 4. Europäische Alternativen

Wer die Schattenseiten des »US-Modells« nicht interessebedingt übersehen muß, wird sich fragen, was dagegen spricht, in der bundesdeutschen Diskussion um die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung mehr diejenigen europäischen Ländern zu beachten, in denen eine deutliche Reduktion der Arbeitslosigkeit gelungen ist. Das sind insbesondere die Niederlande und Dänemark. Bei beiden Ländern fällt auf, daß die Arbeitsmarkterfolge nicht auf einseitigen Flexibilisierungsmaßnahmen, sondern auf der Realisierung unterschiedlicher Kombinationen von Flexibilität und sozialstaatlich gewährter Sicherheit beruhen. In beiden Ländern sind die staatlichen Sozialleistungen höher als in der Bundesrepublik.<sup>10</sup> Die Einkommensverteilungen sind gleicher<sup>11</sup>. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist in Dänemark sehr viel höher (Nickell 1997: 63). Nach dem Eurosklerose-Krankheitsbild müßten die Arbeitslosenraten in Dänemark und den Niederlanden also mindestens genauso hoch sein wie in der Bundesrepublik. Sie liegen aber deutlich darunter (vgl. Tab.1)

Während in den Niederlanden flexiblere Arbeitsverhältnisse vor allem über Teilzeitarbeit (vermehrt auch von Männern) und befristete Beschäftigungen realisiert wurden, gibt es in Dänemark ähnlich hohe Ein- und Austrittsraten aus Beschäftigungsverhältnissen wie in den USA, allerdings kombiniert mit den höchsten Lohnersatzquoten bei Arbeitslosigkeit im OECD-Bereich. Die hohen Lohnersatzleistungen gehen einher mit relativ hohem, organisiertem Druck zur Wiederaufnahme eines Arbeitsverhältnisses oder zur Wahrnehmung von Qualifizierungsangeboten. Sowohl in den Niederlanden als auch in Dänemark herrscht eine Problemwahrnehmung vor, die an bestimmte Züge der mittlerweile schon klassischen schwedischen Arbeitsmarktpolitik erinnert: Der Erwerbsbevölkerung wird eine flexible Anpassung an neue Bedingungen, neue Beschäftigungsfelder und -formen abverlangt, aber nicht nach den Mustern der Manchester-, Yuppie- oder Shareholder-Kapitalismen, sondern in einer Art Austausch gegen hohe, staatlich gewährte Sicherheiten. Daß dabei auch Rückschnitte oder sogar Privatisierungen von sozialpolitischen Programmen vorgenommen werden, ist Ergebnis von korporatistischen Verständigungs- und Aushandlungsprozessen

---

10 1991-94 betragen die Sozialausgaben in Prozent des BIP in den USA 15,4%, in D 23,9%, in NL 29,6% und in DK 30,0% (Kohl 1999: 121)

11 Mitte der 90er Jahre betragen die Gini-Koeffizienten (sie sind ein Maß für die Einkommensungleichheit) für die verfügbaren (Äquivalenz)Einkommen der privaten Haushalte: USA 34,4; D 28,2; NL 25,3; DK 21,7 (Burniaux et al. 1998: 35).

zwischen Gewerkschaften, Unternehmensverbänden und den staatlichen Instanzen, die nur möglich sind vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen Übereinkunft über die jeweilige Kombination von Flexibilität und Sicherheit. Für die bundesdeutschen Kostverächter von Konsens-Soße müßte dabei interessant sein, daß die ausgehandelten Maßnahmen nicht nur zum Abbau der Arbeitslosigkeit führten, sondern auch einem höheren Wirtschaftswachstum als in der Bundesrepublik (Stille 1998: 307; Döhrn et al. 1998: 316) jedenfalls nicht im Wege standen.

## 5. Flexibel wie die Nattern sollt Ihr sein!

Vielleicht geht es aber bei der Eurosklerose-Behauptung gar nicht darum, Wege zu weniger Arbeitslosigkeit und höherem wirtschaftlichen Wohlstand unter den Bedingungen von Globalisierung und Informatisierung aufzuweisen, sondern um etwas viel Schlichteres. Das US-Modell des Shareholder-Kapitalismus ist wegen der höheren Kapitalrenditen (und der entsprechenden Managergehälter) attraktiv für deutsche Manager. Um in den Unternehmen entsprechend schalten und walten zu können, muß aber zunächst der alte Herr-im-Haus-Standpunkt wieder durchgesetzt werden. Dazu bedarf es der Änderung nicht nur der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen, sondern auch der Einstellungen und Überzeugungen der Bevölkerung. Wie macht man glaubhaft, daß der Kapitalismus am besten funktioniert, wenn man die Kapitalisten gewähren läßt? Indem man versucht, politische Interventionen, sozialstaatliche Flankierungen und Mitbestimmungsversuche ins Leere laufen zu lassen und über Arbeitslosigkeit und Abwanderungsdrohungen Ängste erzeugt. Die Kombination von Exportweltmeisterschaft, Investitionszurückhaltung und Standort-Debatte liefert ordentliche Gewinne, schreckt ausländische Konkurrenten vor Investitionen ab und bringt die inländische Erwerbsbevölkerung und ihre politischen Repräsentanten zur Besinnung und auf Trab. Das ergibt dann auch eine – allerdings mit viel Halsstarrigkeit erzwungene – Flexibilisierung.

## Literatur

- Blank, R., Freeman, R.B. (1994): Evaluating the Connection Between Social Protection and Economic Flexibility, in: Blank, R. (1994)(Hrsg.), *Social Protection vs. Economic Flexibility; Is There a Tradeoff?* Chicago.
- Buchele, R., Christiansen, J. (1998): Do employment and income security cause unemployment? In: *Cambridge Journal of Economics*, 22, S.117-136.
- Burda, M. (1996): Korreferat zum Referat von W. Franz, in: Gahlen, B. et al. (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit und die Möglichkeiten ihrer Überwindung*, Tübingen, S. 47-51.
- Burniaux, J.M et al. (1998): *Income distribution and poverty in selected OECD countries*, OECD Economics department working paper No 189, Paris.
- Cohen, D. et al. (1997): French unemployment: a transatlantic perspective, in: *Economic Policy*, 25, S. 267-291.



- Card, D., Riddell, C. (1993): A Comparative Analysis of Unemployment in Canada and the United States, in: Card, D., Freeman, R.B. (1993) (Hrsg.), *Small Differences that Matter: Labor Markets and Income Maintenance in Canada and the United States*, Chicago, S. 149-190.
- Döhrn, R., Heilemann, U., Schäfer, G. (1998): Ein dänisches 'Beschäftigungswunder'? In: *MittAB 2/98*, S. 312-323.
- Drèze, J.H., Malinvaud, E. (1994): Growth and Employment: The Scope for a European Initiative, in: *European Economy, Reports & Studies*, No.1, S. 77-106.
- Ganßmann, H., Haas, M. (1999): *Arbeitsmärkte im Vergleich: Rigidität und Flexibilität auf den Arbeitsmärkten der USA, Japans und der BRD*, Marburg.
- Giersch, H. (1985): *Eurosklerosis*, Discussion Paper No.112, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Godbout, T.M. (1993): Employment change and sectoral distribution in 10 countries, 1970-1990, in: *Monthly Labor Review* 10, S. 3-20.
- Kohl, J. (1999): Leistungsprofil wohlfahrtsstaatlicher Regimetypen, in: Flora, P., Noll, H.H. (1999) (Hrsg.), *Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung*, Frankfurt/M., S. 111-139.
- Krupp, H.J., Cabos, K. (1996): Geldpolitik und Beschäftigung, in: Gahlen, B. et al. (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit und die Möglichkeiten ihrer Überwindung*, Tübingen, S. 363-387.
- Lessenich, S., Ostner, I. (Hrsg.) (1998): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, Frankfurt/M.
- Lindbeck, A. et al. (1994): *Turning Sweden around*, Stockholm.
- Mishel, L., Bernstein, J. (1995): America's continuing wage problems: deteriorating real wages for most and growing inequality, in: Mishel, L., Schmitt, J. (Hrsg.), *Beware the US-model: Jobs and wages in a deregulated economy*, Washington, D.C., S.133-196.
- Nickell, S. (1997): Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: *Journal of Economic Perspectives*, 11, 3, S.53-74.
- Ochel, W. (1998): Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit – Amerika, du hast es besser? in: *MittAB 2*, 1998, S.262-276
- OECD (1996): *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (1997): *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (1997a): *Meeting of labour ministers, Background graphical annex*.
- Palley, T. (1998): *The myth of labor market flexibility and the costs of bad macroeconomic policy: US and European unemployment explained*, Referat bei der Konferenz: Modell USA. Soziale Gerechtigkeit durch mehr Beschäftigung? FU Berlin.
- Schalk, H.J. et al. (1997): Wachstum und Arbeitslosigkeit – Gibt es noch einen Zusammenhang, in: *Ifo-Schnelldienst* 17-18, S. 3-14.
- Scharpf, F. (1998): Demokratie in der transnationalen Politik, in: Streeck, W. (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*, Frankfurt/M., S.151-174.
- Schettkat, R. (1997): Jobwunder Niederlande – Vom kranken Mann Europas zum weltweiten Vorbild, in: *MittAB 4*, S. 807-810.
- Siebert, H. (1998): *Arbeitslos ohne Ende?* Wiesbaden.
- Sinfield, A. (1998): Unterstützungszahlungen, Leistungsanreize und Flexibilität, in: Zilian, H.G., Flecker, J. (Hrsg.), *Flexibilisierung – Problem oder Lösung*, Berlin, S.89-119.
- Stille, F. (1998): Der niederländische Weg: Durch Konsens zum Erfolg, in: *MittAB 2/98*, S. 294-311.
- World Bank (1994): *Averting the old age crisis*, Oxford.



Martin Brusis

---

## Residuales oder europäisches Wohlfahrtsmodell?

Die EU und die sozialpolitischen Reformen in Mittel- und Osteuropa<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Die Umgestaltung der mittel- und osteuropäischen Sozialstaaten erfolgt in einem internationalen Kontext, der durch zunehmenden globalen Wettbewerb und die Suche nach supranationalen, europäischen Antworten auf die Probleme der Globalisierung geprägt ist. Dieser Beitrag versucht, die Beziehungen zwischen den sozialstaatlichen Reformen in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOE-Ländern) und den Anpassungsprozessen in Westeuropa herauszuarbeiten. Er gibt einen Überblick zur Relevanz sozialpolitischer Fragen in den Beitrittsvorbereitungen zur Europäischen Union und zum Stand sozialstaatlicher Reformen in den vier ostmitteleuropäischen Ländern Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn. Schließlich werden einige Implikationen für einen Politikansatz der EU zur Sozialstaatsreform in Mittel- und Osteuropa diskutiert. Das Kernargument lautet, daß die gegenwärtigen institutionellen Reformen in Mittel- und Osteuropa über das zukünftige – residuale oder europäische – Profil der Sozialstaaten in der Region entscheiden, daß die EU den Entwicklungspfad der Reformen beeinflussen kann und gute Gründe hätte, für ein europäisches Wohlfahrtsmodell in Mittel- und Osteuropa einzutreten.

Mit ihrer Entscheidung für die westlichen Institutionen der liberalen Demokratie, des Rechtsstaates und der kapitalistischen Marktwirtschaft stehen die MOE-Länder vor der Aufgabe, ihre Sozialpolitik den Erfordernissen dieser Basis-Institutionen anzupassen. Dies bedeutet, daß Instrumente zur Regulierung der neuentstandenen Arbeitsmärkte sowie zur Liberalisierung und Umgestaltung der Lohnsysteme und Arbeitsbeziehungen geschaffen werden müssen. Der zuvor existierende rudimentäre Armutsschutz muß zu

---

1 Dieser Artikel ist die überarbeitete und aktualisierte Fassung der Einleitung zu einem englischsprachigen Arbeitspapier, das ich im Juni 1998 am Centrum für Angewandte Politikforschung der Universität München herausgegeben habe (Brusis 1998). Für Kritik und Anregungen danke ich Katharina Müller, Bernd Schulte und den TeilnehmerInnen der PROKLA-Jahrestagung 1998.

einem Instrument entwickelt werden, das marktinduzierte Armut verhindert bzw. verringert. Alterssicherungs- und Gesundheitssysteme müssen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepaßt werden, und ein »welfare mix« von öffentlichen, privaten, gemeinnützigen und familienbasierten sozialer Dienstleistungen muß institutionalisiert werden. Die inhärente Logik der Beziehungen zwischen Staat, Markt und Gesellschaft muß unter Bedingungen verändert werden, die durch transformationsbedingte strenge fiskalische Restriktionen und eine in rapidem Wandel begriffene, zunehmende inegalitäre Sozialstruktur gekennzeichnet sind. Diese Aufgaben und Zwänge haben die mittel- und osteuropäischen Regierungen veranlaßt, in ihrer Sozialpolitik umfassende Reformen zu ergreifen – Reformen, die nicht abgelöst von den Revisionen erfolgen, die gegenwärtig an den westeuropäischen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements vorgenommen werden.

## **2. Sozialstaatsreform: Interdependenzen zwischen Ost- und Westeuropa**

Zwischen diesen Reform- und Veränderungsprozessen lassen sich auf vier Ebenen Zusammenhänge erkennen. *Erstens* versuchten die MOE-Länder, erfolgreiche westliche Praktiken und Modelle zu implementieren, da sie keine fertigen Konzepte zur Umgestaltung ihrer Sozialpolitik besaßen. Die aus den westlichen Ländern in einen anderen nationalen Kontext übertragenen Politiken zeigten häufig nicht die erwarteten Wirkungen; dennoch veränderten die importierten Institutionen im Lauf der Zeit den politischen Prozeß in den MOE-Ländern. Regierungen, internationale Organisationen und westliche Berater haben ein »institutional engineering« im großen Stil begonnen. Die Erfahrungen aus diesen Prozessen der Institutionengründung fließen über die internationale sozialpolitische Diskussion auch in die politische Praxis westeuropäischer Länder ein.

Ein besonders prominentes Beispiel ist die Institution der privaten Rentenfonds, die von den tschechischen und ungarischen Regierungen mit Unterstützung der Weltbank und anderer internationaler Experten eingeführt wurden (vgl. z.B. Müller 1998). Wenn diese Experimente mit Erfolg verlaufen, dann würden sie belegen, daß diese Form der Alterssicherung nicht nur unter den spezifischen chilenischen Bedingungen (also: ein autoritäres System, eine schwache Sozialstaatstradition und eine relativ junge Bevölkerung) funktionieren, sondern auch in Gesellschaften mit ähnlichen Merkmalen wie die westeuropäischen Gesellschaften. Dies würde diejenigen Experten und politischen Akteure unterstützen, die einer kapitalmarktgestützten sozialen Sicherung größere Bedeutung zuweisen wollen (vgl. z.B. Deutsche Bank Research 1996).

*Zweitens* erfolgt diese Diffusion von Wissen und »best practices« in einer Situation wachsender Unsicherheit darüber, welches Sozialstaatsmodell am

besten geeignet ist, um die zukünftigen Herausforderungen in den westlichen Gesellschaften zu bewältigen. In einer historisch-institutionalistischen Perspektive lassen sich drei »welfare regimes« in den westlichen Ländern identifizieren – abhängig vom Ausmaß, in dem die institutionellen Arrangements eines Landes soziale Sicherung vom Arbeitsmarkt entkoppeln (Dekommodifizierung), die Sozialstruktur einer Gesellschaft nivellieren (Stratifizierung) und nicht-staatliche Akteure einbeziehen (vgl. Esping-Anderson 1990). Nach dem Zweiten Weltkrieg institutionalisierten die skandinavischen Länder *sozialdemokratische Wohlfahrtsregime*, die universale soziale Rechte auf Grundlage der Staatsbürgerschaft konstituierten. Das sozialdemokratische Wohlfahrtsregime zielte darauf, soziale Gleichheit auf hohem Niveau zu verankern und versuchte Vollbeschäftigung durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu erhalten. Die kontinentalen westeuropäischen Staaten lassen sich als *konservativ-korporatistische Wohlfahrtsregime* charakterisieren, die die soziale Sicherung an die Mitgliedschaft in inklusiven Sozialversicherungen knüpfen, arbeitsmarktbedingte Status- und Klassendifferenzen konservieren, sich auf das traditionelle Familienmodell stützen und das Subsidiaritätsprinzip vertreten. Die anglo-amerikanischen Sozialstaaten repräsentieren ein *liberales Wohlfahrtsregime*, da ihre sozialpolitischen Regelungen nur in geringem Maße Dekommodifizierungs- und Stratifizierungseffekte bewirken. Die Hauptelemente eines liberalen Wohlfahrtsregimes sind eine restriktive Armutssicherung, die mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbunden ist und allen Staatsbürgern gewährt wird, ein im Zuschnitt der sozialen Sicherung angelegter, zunehmender Dualismus zwischen einer Mittelschicht und verarmenden gesellschaftlichen Gruppen sowie ein wachsender Markt kommerzieller sozialer Dienste. Während der neunziger Jahre haben die zunehmenden Haushaltszwänge die sozialdemokratischen Wohlfahrtsregime veranlaßt, Sozialausgaben zu kürzen und Anspruchskriterien zu beschränken. Da die konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsregime auch von Sparmaßnahmen betroffen waren, läßt sich ein allgemeiner Trend zu einer »Residualisierung« ausmachen, eine Konvergenzentwicklung in Richtung des liberalen, anglo-amerikanischen Modells. Andererseits haben die sozialstaatlichen Institutionen eine erstaunliche Beharrungsfähigkeit bewiesen. Die meisten westlichen Regierungen verzichteten auf fundamentale institutionelle Reformen (Pierson 1994; Esping-Andersen 1996), Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände wirkten auf die Erhaltung und Stärkung von lohnarbeitszentrierten Formen der sozialen Sicherung hin (Vobruba 1997), so daß die unterschiedlichen Wohlfahrtsregime und die landesspezifischen institutionellen Arrangements weiterhin existieren. Die unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten in den USA und den EU-Ländern deuten auf einen trade-off zwischen Gleichheit und Vollbeschäftigung hin (Esping-Andersen 1996). Den Vereinigten Staaten gelang es, die

Arbeitslosigkeit zu verringern, indem ein flexiblerer Arbeitsmarkt und niedrig qualifizierte, gering bezahlte Jobs im Dienstleistungssektor geschaffen wurden, d.h. eine auch als »working poor« bezeichnete Gruppe von Beschäftigten. Dabei wurden hohe Einkommensdifferenzen und soziale Desintegrationsprozesse in Kauf genommen. Im Gegensatz dazu bewahrten die europäischen Länder ein hohes Lohnniveau auf dem Arbeitsmarkt zusammen mit einem hohen Produktivitätswachstum und relativ geringer sozialer Ungleichheit, allerdings auf Kosten einer hohen Arbeitslosigkeit. Nur wenige europäische Länder konnten eine niedrige Arbeitslosenquote erreichen. Falls ein solcher trade-off existiert, würde er die Annahme unterstützen, daß im Bereich der Sozialpolitik bisher noch kein optimales Modell entstanden ist. Der gegenwärtig existierende Pluralismus von Politikansätzen kommt darin zum Ausdruck, daß die führenden internationalen Organisationen im Bereich der Sozialpolitikberatung und –planung – d.h. die Weltbank, der Internationale Währungsfonds, die Internationale Arbeitsorganisation und die OECD – noch nicht zu einem Konsens über ein universell anzustrebendes Wohlfahrtsregime gelangt sind (Deacon/Hulse 1997). Die Leistungsbilanz der neu konstruierten und umgestalteten sozialpolitischen Institutionen Mittel- und Osteuropas wird das internationale Wissen in diesem Bereich erweitern und zur Herausbildung gemeinsamer Politikprinzipien und –ziele beitragen.

*Drittens* verbindet sich die sozialpolitische Transformation in den MOE-Ländern mit der ökonomischen Arbeitsteilung zwischen der EU und Osteuropa. Infolge der weltweiten Liberalisierung von Handels- und Kapitalströmen sind die westeuropäischen Ökonomien dem Wettbewerb mit den USA und Japan einerseits, den neuen Industrieländern Ostasiens andererseits ausgesetzt. Wegen ihrer niedrigen Lohnkosten verfügen die letztgenannten Länder über komparative Vorteile in der standardisierten Massenproduktion. Dies bewirkt eine Verlagerung von Niedrigtechnologie-Industrien und gering qualifizierten Arbeitsplätzen in diese Länder. Infolgedessen sind die westlichen Ökonomien und Staaten gezwungen, Lösungen zu entwickeln, um wettbewerbsbedingte Beschäftigungsverluste aufzufangen und ihre eigenen komparativen Vorteile in den Hochtechnologiesegmenten des Weltmarktes zu erhalten.

Teil der westlichen Strategie ist es, die Arbeitsmarktflexibilität zu erhöhen und die relativen Kosten des Faktors Arbeit zu verringern – was zunehmend dazu veranlaßt, die sozialen Sicherungssysteme vom Arbeitsmarkt zu entkoppeln (Vobruba 1990). Da die lebenslange Vollbeschäftigung und das Modell der männlichen Einverdienerfamilie in den westlichen Ländern nicht mehr dominieren, werden sozialpolitische Anspruchsregelungen, die auf solchen Normalitätsannahmen basieren, zunehmend inadäquat. Um zu vermeiden, daß die Kosten der Erwerbslosigkeit und des Strukturwandels

durch eine sinkende Zahl von abhängig Beschäftigten getragen werden (und dadurch die Arbeitskosten erhöhen), wurde vorgeschlagen, die Finanzierungslasten der sozialen Sicherheit von Beiträgen auf Steuern zu verlagern (Scharpf 1997; Vobruba 1997). Diese Anpassungen zielen nicht primär darauf, Arbeitskosten zu erreichen, die mit denen der neuen Industrieländer konkurrieren könnten. Vielmehr ermöglichen sie es, die inländischen Konsequenzen einer internationalen Arbeitsteilung zu regulieren, die Vorteile für Länder mit unterschiedlichen Faktorausstattungen erzeugt.

Gleichzeitig geht es darum, Wege zur Vermeidung eines destruktiven Wettbewerbs (Sozialdumping) zwischen Ländern mit ähnlichen Faktorkostenrelationen zu finden. Internationale Regime wie die Europäische Union stellen Arrangements zur Förderung eines nützlichen Wettbewerbs zwischen Volkswirtschaften mit ähnlichen Faktorkosten bereit. Die mittel- und osteuropäischen Ökonomien stehen ebenfalls im globalen Wettbewerb, obwohl ihre Rolle in der internationalen Arbeitsteilung noch im Fluß begriffen ist. Einerseits haben sie deutlich niedrigere Arbeitskosten als die westeuropäischen Länder, was bedeutet, daß sie mit den ostasiatischen Industrieländern konkurrieren können, sobald sie über eine geeignete Unternehmensinfrastruktur verfügen. Insofern können sie eine inter-industrielle Arbeitsteilung mit Westeuropa entwickeln, d.h. das typische Handelsmuster zwischen Ländern mit unterschiedlichen Faktorkostenrelationen (Baldwin 1994). Andererseits haben die MOE-Länder eine Humankapitalausstattung, die besser ist als in Ländern mit einem vergleichbaren Wohlstandsniveau bzw. Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (Schumacher et al. 1997; Inotai 1997). Dies bedeutet, daß MOE-Unternehmen nach der Erneuerung ihres Kapitalstocks qualifikationsintensive Hochtechnologiegüter und –dienstleistungen produzieren und zu den westlichen Unternehmen aufschließen bzw. mit diesen konkurrieren können. Eine derartige Entwicklung würde den MOE-Ländern ein intra-industrielles Muster der Wirtschaftskooperation mit Westeuropa ermöglichen.

Die Erfahrungen mit Entwicklungsprozessen legen nahe, daß formative Perioden über die Rolle einer Volkswirtschaft in der internationalen Arbeitsteilung und die damit verbundene Spezialisierung einer Ökonomie entscheiden. Sobald sich in einer solchen Phase ein stabiles Muster herausgebildet hat, wirken starke Kräfte auf seine Reproduktion hin und beschränken die Chancen zu einem Wandel (North 1988). Die zukünftige Rolle in der internationalen Arbeitsteilung und der damit implizierte Entwicklungspfad hängen von mehreren Faktoren ab: die internationale ökonomische und politische Umwelt, die gegebene Ausstattung eines Landes mit ökonomischen, sozialen und Humanressourcen sowie einer civic culture und die Qualität der Wirtschafts- und Sozialpolitik während dieser formativen Jahre. Die ostmitteleuropäischen Länder haben in dieser Hinsicht bessere

Voraussetzungen als die südosteuropäischen Länder und die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion (vgl. Tatur 1998).

Von den erwähnten Determinanten lassen sich die Wirtschafts- und Sozialpolitik am einfachsten beeinflussen. Man kann die Sozialstaatsreformen in Mittel- und Osteuropa als Problem definieren, wie sich der Sozialstaat so umgestalten läßt, daß die Entstehung einer qualifikationsintensiven, auf Hochtechnologiegüter orientierten Wirtschaft unterstützt wird. Es geht, anders ausgedrückt, darum, wie sich die in den MOE-Ländern verfügbaren, vergleichsweise guten Humankapitalressourcen erhalten lassen.

*Viertens* ist die Sozialstaatsreform in den MOE-Ländern über die EU-Osterweiterung mit der Rolle der Sozialpolitik im europäischen Integrationsprozeß verbunden. Richtlinien über den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Art.118a EGV), über die Gleichbehandlung weiblicher und männlicher Arbeitnehmer (Art. 119 EGV), den europäischen Betriebsrat und den sozialen Dialog (Art 118b EGV), über die Rechte von Arbeitsmigranten, die Sozialcharta und das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrages sind Teil des gemeinschaftlichen Rechtsbestandes und müssen deshalb von den MOE-Ländern übernommen werden, bevor sie der EU beitreten. Die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturfonds, die insofern zur EU-Sozialpolitik gehören, als sie eine weitreichende Umverteilung zugunsten benachteiligter Gruppen, Sektoren und Regionen organisieren, werden schrittweise auf die Beitrittskandidaten und neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt. Außerdem haben die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, die die sozialpolitischen Implikationen der Freizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit konkretisierten, einen normativen Rahmen geschaffen, dem sich die neuen Mitgliedstaaten anpassen müssen.

Die Zurückhaltung der Mitgliedsstaaten und die strukturellen Schwierigkeiten, Mehrheiten unter der Rahmenbedingung der Einstimmigkeit herzustellen, haben die EU bisher davon abgehalten, die Rechtsbestimmungen über die sozialen Sicherungssysteme zu harmonisieren (Scharpf 1996; Leibfried/Pierson 1998). Zwar wurde das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrages nach dem Beitritt Großbritanniens zum Teil des Amsterdamer Vertrages, in Fragen der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes entscheidet der Rat aber weiterhin nach dem Einstimmigkeitsprinzip (Schulte 1998). Dennoch deuten einige Entwicklungen auf eine weitergehende Europäisierung der Sozialpolitik hin: Der Amsterdamer Vertrag sieht erstmals eine Koordinierung in der Beschäftigungspolitik vor. Die in der Agenda 2000 entworfene Reform der EU-Strukturfonds verleiht sozialpolitischen Zielen wie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit größeres Gewicht. Die vorgeschlagene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik läuft auf eine stärkere Profilierung ihres sozialpolitischen Charakters hinaus, da sie die Ausgaben auf direkte Einkommenssubventionen für Landwirte verlagert.



Im Zuge der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) erhöht die engere wirtschaftspolitische Integration den Druck auf die Mitgliedstaaten, den Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Einkommenssteuersätzen und Beitragssätzen zur Sozialversicherung zu regulieren, da sich nur durch eine Harmonisierung ausgeglichene Rahmenbedingungen schaffen lassen. Darüberhinaus können die fortexistierenden strukturellen Disparitäten zwischen den WWU-Teilnehmern die Aufstellung zusätzlicher Transfermechanismen erforderlich machen, um die konvergierenden Geld- und Haushaltspolitiken durch eine wirtschaftsstrukturelle Angleichung abzustützen. Entsprechend schlug die Europäische Kommission in der Agenda 2000 vor, daß die an der WWU beteiligten Kohäsionsländer mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 90% des EU-Durchschnitts auch weiterhin Zugang zum Kohäsionsfonds erhalten sollten (Europäische Kommission 1997, 26). Obwohl die reicheren Mitgliedstaaten diesen Vorschlag kritisierten, erscheint ein derartiger Transfermechanismus notwendig, wenn man berücksichtigt, daß die strukturellen Disparitäten makroökonomische Ungleichgewichte erzeugen können.

Um die Angemessenheit der EU-Politik in Bezug auf die Sozialstaatsreformen in den MOE-Ländern zu diskutieren, ist es notwendig, zunächst die Fortschritte und Probleme der Sozialstaatsreformen in der Region genauer zu betrachten. Aufgrund unzureichender Informationen zu konkreten Reformprogrammen und –ergebnissen in allen MOE-Ländern beschränkt sich der folgende Überblick auf Polen, die Slowakei, Tschechien und Ungarn, die sicherlich exemplarische Fälle darstellen, aber auch die fortgeschrittenen Transformationsländer repräsentieren.

### **3. Zum Stand der Sozialstaatsreform in Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn**

Obwohl die genannten Staaten seit 1989 eine große Zahl von Gesetzen, Verordnungen und Einzelmaßnahmen beschlossen haben, befinden sich die institutionellen Reformen noch in einem Prozeß des Experimentierens und der Beratung. Je nach Land und Teilsektor der Sozialpolitik sind die institutionellen Reformen in unterschiedlichem Ausmaß vorangeschritten. Ulrike Götting (1998) konnte zeigen, daß die wichtigsten Faktoren für die Implementation institutioneller Reformen eine günstige makroökonomische Situation und eine starke, politisch stabile Regierung waren. Diese Faktoren erklären, warum die Sozialstaatsreformen in Tschechien weit fortgeschritten sind, während Polen erst in den letzten beiden Jahren institutionelle Veränderungen durchsetzte. In Ungarn und der Slowakei haben die Reformen ein mittleres Stadium erreicht, wobei Ungarn im Bereich der Alterssicherung, Gesundheitsversorgung und der kommunalen sozialen Dienstleistungen umfassendere Reformen vorgenommen hat.

In der Tschechischen Republik übernahmen die politischen Akteure der postkommunistischen Zeit eine orthodox-zentralistische staatssozialistische Sozialpolitik und ein Wirtschaftssystem mit geringer Inflation und niedriger Auslandsverschuldung. Infolgedessen verfügte die Klaus-Regierung nicht nur über ein ausgearbeitetes und konsistentes neoliberales Konzept, sondern besaß bis zu ihrer Wahlniederlage 1996 auch die politischen, administrativen und budgetären Kapazitäten, um grundlegende Reformen zu implementieren. Zugleich stand die Klaus-Regierung weniger unter dem Druck, unmittelbare soziale Kosten der Transformation durch Notprogramme zu lindern. Am anderen Ende der Länderskala befand sich Polen, wo die 1989 aus der Solidarnosc hervorgegangene Regierung zwar ein Schocktherapiekonzept zur Bewältigung der Wirtschaftskrise besaß, aber keine umfassende Vorstellung zur Reform des übernommenen, schlecht funktionierenden Sozialstaates (Orenstein 1995). In Polen bestand eine Gemengelage aus zahlreichen und heterogenen Parteien, konfrontativen Gewerkschaften, konkurrierenden lokalen, regionalen und zentralen Verwaltungskörperschaften sowie rivalisierenden Verfassungsorganen. Diese fragmentierte Machtkonstellation führte zu häufigen Regierungswechseln und blockierte Versuche zur Implementierung weitergehender institutioneller Reformen.

Bis zur Auflösung der Tschechoslowakischen Föderation hatten die slowakischen Regierungen sozialstaatliche Reformen in einem mit der Tschechischen Republik vergleichbaren Tempo unternommen, aber seit 1993 verfolgte die Meciar-Regierung eine vorsichtigeren Politik. Zum einen konnte sie nicht mehr auf Mittel aus dem Föderationshaushalt zurückgreifen, zum anderen rechnete sie damit, daß die weniger wettbewerbsfähige slowakische Industriestruktur größere Anpassungskosten verursachen würde. Die slowakischen Reformer versuchten, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände stärker in die Politikformulierung einzubeziehen als in Tschechien. In Ungarn wurde die Sozialstaatsreform seit jeher als wichtiger Bestandteil des Übergangs zu Demokratie und Marktwirtschaft verstanden, und ausgearbeitete Reformkonzepte existierten bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Transformation (Brusis 1992). Die Antall-Regierung besaß jedoch nicht genügend politische Unterstützung und Legitimität, um Reformen mit weitreichenden Umverteilungswirkungen zu implementieren. Außerdem konnte sie den Reformverlierern aufgrund der harten Budgetzwänge (Haushaltsdefizit und Auslandsschulden) keine Kompensationen anbieten. Erst die sozialistische Regierung von Gyula Horn unternahm zwischen 1994 und 1998 grundlegende institutionelle Reformen, indem sie etwa ein bedürftigkeitsabhängiges Kindergeld oder obligatorische, kapitalgedeckte private Rentenfonds einführte.

Ergebnis der in den vier Ländern durchgeführten Reformen sind hybride institutionelle Arrangements, die Kompromisse zwischen den liberal-resi-

dualen und den konservativ-korporatistischen Wohlfahrts-Konzepten und den das jeweilige Konzept unterstützenden Akteurskoalitionen darstellen (Götting 1998). Einerseits knüpften die Regierungen Leistungen der Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung eng an Einkommen und Beiträge, um das Prinzip der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz zu stärken und ökonomische Statusunterschiede über die sozialen Sicherungssysteme zu reproduzieren. Andererseits bewirkten Leistungskürzungen, Inflation, die unzureichende Angleichung von Leistungen an Lohn- und Preiserhöhungen sowie die ererbten niedrigen Einkommensdifferenzen eine zunehmende Residualisierung der Sozialleistungen.

Zwar blieb der Anteil der Sozialausgaben am BIP nach 1989 konstant, aber dies bedeutete eine Reduzierung der absoluten Sozialausgaben, da das BIP in allen Ländern transformationsbedingt zurückging (Götting 1998). Nach ILO-Schätzungen betragen die Sozialausgaben in den vier Ländern durchschnittlich 25,4% ihres BIP, womit sie fast den EU-Durchschnitt von 26% erreichten (Cichon/Hagemejer/Ruck 1997). Von 1990 bis 1995 sank der Anteil der Gesundheitsausgaben innerhalb der gesamten Sozialausgaben, während der Anteil der Rentenzahlungen bis auf etwa durchschnittlich 10% des BIP anstieg. Dieser Anteil ist etwa vergleichbar mit den Kosten öffentlicher Rentenversicherungen in Deutschland, Frankreich und Italien, die zwischen 11% und 13% des jeweiligen BIP liegen (DIW-Wochenbericht 41/1997: 765). Von den vier hier vorgestellten Ländern hatte Polen mit etwa 13% seines BIP bei weitem die höchsten Rentenausgaben.

Umfassende Reformen wurden vor allem in der Arbeitsmarktpolitik und der Armutsprävention realisiert, zwei Bereichen, in denen die ökonomische Transformation besonderen Druck auf die Bildung neuer Institutionen ausübte.

#### *a) Politiken gegen Arbeitslosigkeit und Armut*

Die ökonomische Transformation der staatssozialistischen Systeme war damit verbunden, daß zwei Säulen ihrer Sozialpolitik, das Prinzip der Vollbeschäftigung und der festen Preise für grundlegende Verbrauchsgüter (inkl. fixierte Mieten), aufgegeben werden mußten. Infolgedessen entstand nicht nur die Arbeitslosigkeit als soziales Risiko neu; es wurde auch die durch das Arbeitsverhältnis und die stabile Kaufkraft niedriger Einkommen gewährleistete Existenzsicherheit aufgegeben. Dies führte zum Anwachsen einer stärker sichtbaren und massenhaft verbreiteten Armut.

Um die Erwerbsquote und damit das Arbeitsangebot zu reduzieren, setzten die Regierungen der MOE-Länder in großem Umfang Programme zur Förderung des vorzeitigen Ruhestandes ein. Die Frühverrentungspolitiken, verlängerte Ausbildungszeiträume, Anreize für Frauen zum Verzicht auf

eine Erwerbsbeteiligung und Informalisierungstendenzen in der Wirtschaft führten zu einem Rückgang der Erwerbspersonenzahl im Umfang zwischen 7,2% (CR) und 27,4% (H) im Zeitraum von 1989 bis 1995 (Cichon/Hagemeyer/Ruck 1997). Mit Ausnahme von Ungarn waren vor allem Frauen von der Reduzierung der Erwerbspersonenzahl betroffen, auch wenn die Mehrheit der Frauen mit ihrem Rückzug vom Arbeitsmarkt nicht auch das neue Modell der Hausfrauenrolle übernahmen, das von einigen konservativen politischen Kräften propagiert wurde. Alle vier Länder führten schnell einkommensabhängige und nach dem Sozialversicherungsprinzip organisierte Arbeitslosenunterstützungen ein, deren Zugangsbedingungen und Anspruchsvoraussetzungen sukzessive verschärft wurden (Standing 1996). Allerdings entschied sich nur die polnische Regierung 1992, ihre relativ generöse (und schlecht geregelte) einkommensabhängige Arbeitslosenunterstützung durch eine monatliche Pauschalzahlung zu ersetzen.

Die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist umstritten, insbesondere da die Instrumente überwiegend nach westlichen Modellen gestaltet wurden und nicht das besondere Merkmalsprofil der Arbeitslosigkeit in Mittel- und Osteuropa berücksichtigen. Ein wesentliches Merkmal besteht darin, daß das Lager der Erwerbslosen einen »stagnant pool« darstellt (Boeri 1994). Dies drückt aus, daß trotz gravierender Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur nur relativ wenige Personen arbeitslos wurden, aber die in den Arbeitsämtern registrierten, auf Arbeitslosenunterstützung angewiesenen Arbeitslosen große Probleme haben, neue Arbeitsplätze zu finden. Entsprechend steigt der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den Arbeitslosen in Mittel- und Osteuropa kontinuierlich. Nachdem viele Langzeitarbeitslose ihre Leistungsansprüche erschöpft haben, sind sie auf die bedürftigkeitsabhängige Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe angewiesen – was dazu führt, daß das auf der Höhe des vorherigen Einkommens und dem Äquivalenzprinzip basierende System der Arbeitslosenleistungen erodiert. Die geringe Fluktuation innerhalb des Arbeitslosen-»pool« konfrontiert die politischen Entscheidungsträger mit großen Schwierigkeiten, da integrierte Strategien der Arbeitsmarkt-, Regional- und Sozialpolitik erfordert wären, um die mit dauerhafter Arbeitslosigkeit verbundenen Verarmungs- und Marginalisierungsprozesse zu vermeiden.

Die relative Armut ist in Polen besonders groß und verbindet sich dort mit einer extremen Einkommensdifferenzierung. Nach Angaben der Londoner Osteuropabank verfügten 13% der polnischen Bevölkerung 1997 über ein Pro-Kopf-Einkommen im Wert von weniger als vier US-Dollar pro Tag.<sup>2</sup>

---

2 Dabei handelt es sich um ein Einkommen, das vier US-Dollar zu Kaufkraftparitäten des Jahres 1990 entsprach. Für die anderen drei ostmitteleuropäischen Länder liegen die Vergleichswerte bei 1-2% der Bevölkerung (vgl. EBRD 1998, 147-201).

Aufgrund der Daten des von Zsuzsa Ferge und ihren Mitarbeitern 1995 durchgeführten Haushaltssurveys betrug das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in der reichsten Einkommensdezile das 24,76-fache des Einkommens in der ärmsten Dezile. In den anderen Ländern war dieses Verhältnis 6,72 (H) bzw. 5,11 (CR, SR) (Ferge et al. 1995, 87). Die Politiken zur Armutsbekämpfung zeigen die unterschiedlichen Prioritäten und Wohlfahrtsregime in den MOE-Ländern. Nur Tschechien hat ein offizielles Existenzminimum als Kalkulationsbasis der Sozialhilfeleistungen festgelegt, stufte mangelndes Einkommen als ausreichendes Anspruchskriterium ein und verpflichtete die Sozialhilfeträger, die Lücke zwischen dem Einkommen des Antragstellers und dem Existenzminimum zu decken (Götting 1998). Dies illustriert die Entschlossenheit der tschechischen Regierung, die universalistischen Züge ihres Wohlfahrtsregimes entsprechend ihrem liberalen Konzept zu entwickeln. Während der polnische Gesetzgeber die Kommunen nicht zur Kompensation solcher Einkommenslücken verpflichtete, hat Ungarn kein landesweites Existenzminimum als sozialhilferelevantes Kriterium eingeführt. Ungarn gelang es allerdings, extreme Armutsraten wie in Polen zu vermeiden.

In beiden Ländern sind die Sozialhilfeprogramme unterfinanziert, während sich die öffentliche Debatte vor allem mit Altersarmut und Rentenleistungen beschäftigt. Dieser Fokus der Politik und der öffentlichen Aufmerksamkeit steht im Gegensatz zu den bereits erwähnten empirischen Untersuchungen, die belegen, daß die Armut in den MOE-Ländern nicht primär Rentner, sondern vor allem jüngere Bevölkerungsgruppen betrifft, die arbeitslos sind oder ein niedriges Einkommen beziehen (Ferge et al. 1995, 72; Cichon/Hagemeyer/Ruck 1997). Man kann die offenbare Nicht-Übereinstimmung zwischen sozialpolitischen Prioritäten und Bedürfnislagen dadurch erklären, daß in der Öffentlichkeit das Leistungsprinzip der sozialen Gerechtigkeit höher als das Teilnahmeprinzip bewertet wurde und daß die Regierungen vor diesem Hintergrund in ihrer Sozialpolitik die Statuserhaltung gegenüber dem »targeting« von Sozialleistungen, d.h. deren Gestaltung nach einem residualen Konzept, bevorzugten. Die Weltbank und andere institutionelle Berater hatten dafür plädiert, Arbeitslosenunterstützung, Renten- und Gesundheitsdienstleistungen, Krankengeld und Familienlastenausgleich auf bedürftige Bevölkerungsgruppen zu konzentrieren. Zudem könnten die Regierungen deshalb für eine mittelschichtorientierte Sozialpolitik anstelle eines »targeting« optiert haben, weil sie die Mittelschichtwähler als wichtiger im Hinblick auf die Konsolidierung der Demokratie einschätzten (Standing 1996, 251).

Die Zurückhaltung gegenüber einem »targeting« läßt sich auch in der Familienpolitik beobachten, die durch intensive politische Debatten über die Einführung von bedürftigkeitsabhängigen Familienleistungen gekennzeich-

net war. In ihren Politikvorschlägen argumentierte die Weltbank, daß Familienleistungen keine Bedürftigkeitsprüfung benötigten, da sie aufgrund der hohen Korrelation von Familiengröße und Armut per se auf bedürftige Gruppen konzentriert seien und daß eine Bedürftigkeitsprüfung zusätzliche Verwaltungskosten verursachen würde (Worldbank 1996; Sipos 1994). Alle vier Regierungen befanden sich in dem Dilemma, zwischen Haushaltszwängen und dem Vorwurf, anerkannte Errungenschaften der staatssozialistischen Ära zu opfern, aber beschlossen letztendlich, bedürftigkeitsabhängige Kindergeldleistungen einzuführen.

### *b) Reformen der Alterssicherung und des Gesundheitssystems*

Die Regierungen sahen Reformen der Renten- und Krankenversicherungen nicht als Instrumente zur Herbeiführung der Wirtschaftstransformation, sondern als Folge des Systemwechsels und seiner ökonomischen Implikationen. Verschlechterte demographische Parameter, der Rückgang der Erwerbsbeteiligung, ökonomisch dysfunktionale hohe Beitragssätze, Inflation, Haushaltsengpässe und die wachsenden Einkommensunterschiede stellten das überkommene Alterssicherungssystem infrage. Außerdem waren die liberalen Reformer skeptisch gegenüber den Effekten des Umlageverfahrens auf Sparquoten, Zinssätze und Kapitalmärkte.<sup>3</sup> In ihren Beratungsaktivitäten haben die internationalen Organisationen den Ausbau kapitalgedeckter Rentenversicherungen empfohlen, um diese Probleme zu bewältigen. Die Weltbank präferierte ein Alterssicherungssystem aus drei Bestandteilen: eine nach dem Umlageverfahren finanzierte, auf Armutsschutz ausgerichtete und in der Regel staatliche Komponente; eine kapitalgedeckte, in der Regel private Komponente, die die intra-generationale Einkommensumverteilung unterstützt; sowie, falls die zweite Komponente als Pflichtversicherung ausgestaltet ist, eine dritte Komponente aus freiwilligen, individuelle Interessen berücksichtigenden Zusatzversicherungen (Worldbank 1996, 82-83; Barr 1994; Müller 1998).

Alle vier hier untersuchten Länder planten, Teile der Alterssicherung nach dem Kapitaldeckungsverfahren zu organisieren sowie freiwillige private und betriebliche Rentenversicherungen einzuführen, die sich zu zusätzlichen Mechanismen der Einkommenssicherung und zu wichtigen Kapitalmarktakteuren entwickeln sollten. Ungarn und Polen haben mittlerweile

---

3 Während beim Umlageverfahren die eingezahlten Rentenversicherungsbeiträge die im gleichen Zeitraum auszahlenden Leistungen finanzieren, bilden die Versicherten bei einem Kapitaldeckungsverfahren im Verlauf ihres Erwerbslebens Ersparnisse zur Finanzierung ihrer Renten. Das erstgenannte Verfahren basiert auf dem »Generationenvertrag« und begünstigt den Einbau von Umverteilungselementen. Das letztgenannte Verfahren funktioniert nach der Logik einer privaten Versicherung und ermöglicht eine versicherungsmathematische Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen.

obligatorische private Rentenversicherungen eingeführt. Das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern (Rentenquotient) lag in den ostmitteleuropäischen Ländern 1993 deutlich über dem OECD-Durchschnitt (Cichon/Hagemejer/Ruck 1997), vor allem da Frühverrentungsprogramme in großem Umfang als arbeitsmarktpolitische Instrumente eingesetzt wurden. Insofern dienen die wachsenden Rentenausgaben dazu, die Kosten der Arbeitslosigkeit zu decken.

Die durchschnittliche Einkommensersatzquote (das Verhältnis von Altersrenten zu Nettolöhnen) betrug 1994 in der Slowakei 45,0%, in Tschechien 46,8%, in Ungarn 56,9% und in Polen 74,8% (Cichon/Hagemejer/Ruck 1997). Die Einkommensersatzquoten konnten im Verlauf der ökonomischen Transformation stabil gehalten werden. Da Rentenleistungen in der Tschechischen und der Slowakischen Republik nach oben begrenzt sind und automatische Anpassungsmechanismen fehlen, sind die Einkommensersatzquoten trotz der formal großzügigen Rentenbestimmungen niedrig. Die hohe Einkommensersatzquote in Polen spiegelt die relativ großzügige Leistungsbemessung der polnischen Rentenversicherung wider (Cichon/Hagemejer/Ruck 1997, 18-19).

Die Bestrebungen zur Reform der Gesundheitssysteme ergaben sich aus drei Gründen. Obwohl das staatssozialistische Gesundheitssystem allen Bürgern den Zugang und vergleichsweise hohe Versorgungsstandards garantierte, wies es große Effizienzmängel auf (Preker/Feachem 1994). Zudem planten die Reformer, westliche Modelle der Finanzierung, Regulation und Leistungserbringung einzuführen und schließlich versuchten die Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen (Ärzte, Krankenhausleiter und -eigentümer sowie medizinisches Personal), ihre Einkommenspositionen durch die Übernahme westlicher Praktiken zu verbessern. Die Finanzierung des Gesundheitswesens wurde vom Staatshaushalt auf beitragsfinanzierte private, betriebliche und öffentliche Versicherungsorganisationen verlagert. Während die Tschechische und die Slowakische Republik einen regulierten Wettbewerb zwischen der öffentlichen Krankenversicherung und den neuen privaten und betrieblichen Gesellschaften einzurichten versuchte, behielt Ungarn die Pflichtmitgliedschaft in der öffentlichen Krankenversicherung und beschränkte private und betriebliche Versicherungen auf die Bereitstellung von freiwilligen zusätzlichen Krankenversicherungsleistungen. In der Slowakei führte die Regierung einen weitgehenden Risikostrukturausgleich ein. Polen hat mit der Gebietsreform zum 1.1.99 selbständige Krankenversicherungen auf Wojewodschaftsebene eingeführt.

Die neuen Krankenversicherungsfonds decken nur die Behandlungskosten, die Investitionsausgaben dagegen werden weiterhin durch die Regierung sowie die regionalen und lokalen Selbstverwaltungskörperschaften finan-

ziert. Haushaltszwänge veranlaßten die Regierungen, ihre Investitionsausgaben und ihre Zuschüsse zu den Krankenversicherungen zu reduzieren (vgl. z.B. Woleková 1998). Trotz der neuen Finanzierungsformen blieben die überkommenen halb-offiziellen Zahlungsmechanismen (»Dankgeld«) erhalten, und die organisatorischen Veränderungen ermutigten viele Ärzte noch, zusätzliche Einkommensquellen zu suchen. Zur Verbesserung von Leistungsqualität und Kosteneffizienz wurden Gesundheitsdienstleistungen dezentralisiert und reorganisiert, und medizinische Einrichtungen wurden privatisiert. Diese Reformen zeigten ambivalente Ergebnisse: Erste Versuche einer Gesundheitsreform verursachten in allen vier Ländern Kostenexplosionen. Die Ausgaben für Arzneimittel stiegen zu Lasten der Pflegeausgaben. Die Kompetenzen und Aufgaben von lokalen Selbstverwaltungen und anderen institutionellen Eigentümern gegenüber Krankenhäusern und anderen Gesundheitseinrichtungen wurden nicht ausreichend geklärt. Bisher ist es den Reformern nicht gelungen, das Übergewicht der stationären Pflege zu reduzieren und ein abgestuftes System ambulanter Behandlungseinrichtungen zu entwickeln.

Die Ersetzung von Polikliniken durch private Praxen und das neue eingeführte Prinzip der freien Arztwahl sollten einen Wettbewerb zwischen den Ärzten erzeugen und die Leistungsfähigkeit der ambulanten Pflege verbessern, aber sie ermöglichten Ärzten auch, ihre Verhandlungsposition gegenüber den Versicherungsorganisationen zu verbessern, insbesondere nach der Einführung von leistungsabhängigen Vergütungsformen. Länder, die ihr Gesundheitswesen weitgehend liberalisiert und dereguliert haben, sind nun mit einem in westlichen Gesundheitssystemen wohlbekanntem Optimierungsproblem konfrontiert, nämlich damit, wie man die erweiterte Autonomie der Dienstleistungsanbieter und Konsumenten mit dem systemischen Ziel effizienter und hoher Standards in der Gesundheitsversorgung vereinbaren kann (den Exter et al. 1997; Götting 1998). Politische Entscheidungsträger in den MOE-Ländern müssen zwischen zwei gegensätzlichen Zielen wählen: entweder institutionelle und finanzielle Strukturen zu entwickeln, die garantieren, daß die zur Gesundheitsversorgung ausgegebenen Ressourcen den Gesundheitszustand der Bürger in möglichst großem Ausmaße verbessern – oder das Gesundheitssystem in Hinblick auf die Verringerung der öffentlichen Gesundheitsausgaben zu optimieren und eine verbesserte Dienstleistungsqualität von einer verbesserten ökonomischen Leistungsfähigkeit zu erwarten (Orosz 1998).

#### **4. Implikationen für einen EU-Politikansatz zur Sozialstaatsreform**

Der Überblick zu den sozialpolitischen Reformen in den hier betrachteten vier Ländern hat gezeigt, daß sich die MOE-Länder gegenwärtig in einer



entscheidenden Phase ihrer Sozialstaatsbildung befinden. In den ersten Jahren der ökonomischen Transformation beschränkte der Zwang zur Einführung von Notmaßnahmen die Institutionenbildung. Mit der verbesserten ökonomischen Situation haben die politischen Entscheidungsträger mehr Spielraum zur Gestaltung von Institutionen gewonnen. Die Akteurskonstellation in den MOE-Ländern wird durch den Gegensatz zwischen zwei Konzepten von Wohlfahrtsregimen und den sie unterstützenden Koalitionen geprägt: das konservativ-korporatistische Konzept steht dem liberal-residualen Konzept gegenüber (Götting 1998, Ferge 1992). Trotz der fiskalpolitischen Schwierigkeiten und entgegen den Empfehlungen einiger internationaler Berater verzichteten die Regierungen der MOE-Länder überwiegend darauf die Sozialleistungen nach einem residualen Konzept zu gestalten. Zu den Gründen für diese politische Präferenz gehört, daß die Regierungen Zäsuren in den sozialen Sicherungssystemen und die damit verbundene zusätzliche Unsicherheit während der ökonomischen Transformation vermeiden wollten. Außerdem versuchten sie auf diese Weise, Konflikte mit gutorganisierten Interessengruppen zu verhindern und eine mittelschichtorientierte Sozialpolitik zu betreiben, die sie als zweckmäßiger im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung gesellschaftlicher Akzeptanz für die Demokratie betrachteten.

Diese mittelschichtorientierte und strukturkonservierende Politik stützte sich auf mehrere positive »Erbschaften« des alten staatssozialistischen Regimes, die die MOE-Länder von Lateinamerika unterschieden und eine nur selten berücksichtigte Voraussetzung der erfolgreichen ökonomischen und politischen Transformation darstellen: die egalitäre Sozialstruktur mit einer relativ kleinen Schicht von Armen, die vergleichsweise schwachen sozio-ökonomischen Spannungen und sozialen Konflikte sowie das inklusive und leistungsfähige Bildungssystem.

Diese ererbten sozialstrukturellen Merkmale ermöglichten zusammen mit den relativ hohen Sozialausgaben eine beträchtliche soziale Anpassungsflexibilität. Damit gelang es den MOE-Ländern, ein hohes Tempo sozio-ökonomischen Wandels zu erreichen und ihren Außenhandel weitgehend vom RGW-Raum zum EU-Binnenmarkt umzulenken. Wenn die Länder diese soziale Flexibilität erhalten können, erfüllen sie eine wichtige Voraussetzung, um ein intra-industrielles Muster der Handelskooperation und eine entsprechende Arbeitsteilung mit den EU-Ländern zu erreichen. Intra-industrieller Handel basiert auf flexiblen Arbeitsmärkten, technologieintensiven Produktionsprozessen und hochqualifizierten Arbeitskräften.

Angesichts der positiven Korrelation hoher Staatsausgaben und offener Volkswirtschaften (Rodrik 1997) könnte man sogar argumentieren, daß die relativ generösen Sozialstaaten der MOE-Länder als Sicherung wirkten, die eine schnelle Verlagerung des Außenhandels vom RGW zum EU-Binnen-

markt ermöglichen. In diesem Sinne könnte ein »frühreifer« Sozialstaat, dessen Staatsausgabenanteil am BIP im Vergleich mit dem ökonomischen Entwicklungsniveau zu hoch ist, der Preis gewesen sein, den Ungarn zahlen mußte, um die vollständige Öffnung zum Weltmarkt ohne gravierende soziale und politische Spannungen zu überstehen (vgl. Kornai 1996).

Die genannten sozialstrukturellen Erbschaften und die relativ weit ausgebaute öffentliche Infrastruktur sind Bestandteile des »europäischen Gesellschaftsmodells«, dem sich die EU verpflichtet hat.<sup>4</sup> Eine weitere Verzögerung von institutionellen Reformen der Ökonomie und des Sozialstaates kann diese positive Erbschaften jedoch aufzehren. Ebenso können sie durch Reformen, die auf eine vermeintliche »Gesundschumpfung« und Auflösung von sozialstaatlichen Institutionen zielen, vergeudet werden.

Die Konstellation vor einem Beitritt bringt die EU in eine starke Verhandlungsposition, weil ihre Entscheidungen im Gegensatz zu Verhandlungsprozessen im EU-System nicht zuvor von den verhandelnden Staaten gebilligt werden müssen. Die Beitrittskandidaten müssen nicht nur den gemeinschaftlichen Rechtsbestand übernehmen, sondern auch die Beitrittskriterien von Kopenhagen erfüllen und mit den Zielsetzungen der EU-Politik übereinstimmen. Die in den Kopenhagener Kriterien formulierte, weitgefaßte Verpflichtung zu demokratischer Stabilität, Menschenrechten und einer funktionierenden, wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft hat den EU-Institutionen ein weitgehendes Mandat zur Steuerung der Transformationsprozesse in den Beitrittsländern verliehen. Dies kommt auch in dem umfassenden Anspruch zum Ausdruck, den die Europäische Kommission in ihren Bewertungen und Politikempfehlungen zur Sozialstaatsreform in den MOE-Ländern erhebt.

Während die politische Gestaltungsrolle der Kommission im gegenwärtigen EU-Rahmen auf eng definierte Bereiche der Sozialpolitik begrenzt ist, verfolgte sie in ihren Beziehungen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern eine weitergehende Politik. Die mit den zehn mittel- und osteuropäischen Ländern abgeschlossenen Europa-Abkommen sehen nicht nur eine Kooperation im Bereich der EU-Sozialnormen vor, sondern auch in der Arbeitsmarktpolitik und bei der Modernisierung der Sozialversicherungen. Die für soziale Angelegenheiten zuständige Generaldirektion V (DGV) versuchte in ihrem Grünbuch zur Europäischen Sozialpolitik von 1993 eine umfassende Politikverantwortung für die Union zu reklamieren. Sie erklärte, daß »eine Kooperation zwischen der Union und den MOE-Ländern entscheidend ist, um das Risiko zu reduzieren, daß die Bevölkerung die Demokratie und Marktwirtschaft ablehnt, weil die sozialen und menschlichen

---

4 Vgl. zu diesem Begriff die Empfehlungen des Rates 92/441/EWG und 92/442/EWG vom 24.6. und 27.7.92 (Amtsblatt der EG 1992 Nr. L245, S.46 und L245, S.49).

Kosten zu hoch sind« (European Commission 1993, 70). DGV versuchte, ein »European Social Security Team« aufzubauen, das im Rahmen des Phare-Programms eine konsistentere Sozialpolitikberatung gewährleisten sollte; der Versuch scheiterte jedoch am Widerstand Großbritanniens (Deacon/Hulse 1997). Das Weißbuch der Kommission von 1995 zur Vorbereitung der MOE-Länder auf den Binnenmarkt betonte die Bedeutung sozialer Mindeststandards und der EU-Zielbestimmung eines hohen Maßes an sozialem Schutz (Art.2 EGV). Außerdem warnte die Kommission die assoziierten Staaten, die Angleichung sozialpolitischer Bestimmungen nicht zu vernachlässigen, dies sei ein wesentlicher Teil der Beitrittsvorbereitung (European Commission 1995).

In der Agenda 2000 und in ihrem Zwischenbericht zur Umsetzung der Beitrittspartnerschaften bewertete die Kommission die sozialpolitischen Reformen der einzelnen MOE-Länder und die Auswirkungen der Osterweiterung auf die EU-Sozialpolitik (Europäische Kommission 1997; 1998). Die einzelnen Länderstellungnahmen von 1997 enthalten zwar eine Reihe von Aussagen, welche die umfassende sozialpolitische Verantwortung unterstreichen, die die Kommission während der Heranführung beanspruchte.<sup>5</sup> In den Berichten von 1998 beschränkt sich die Kommission dagegen weitgehend auf die Überprüfung des sozialpolitischen Rechtsbestandes der EU.

In Bezug auf alle vier untersuchten Länder kritisiert die Kommission, daß die Reform des Gesundheitssystems nicht ausreichend vorangekommen sei. Es werden jedoch weder die zu realisierenden Reformen noch der Zuschnitt eines erfolgreich reformierten Gesundheitssystems konkretisiert. Während tripartistische Institutionen in Ungarn und Polen gut zu funktionieren scheinen, beobachtet die Kommission einen nicht-konsolidierten »sozialen Dialog« in Tschechien und rät der Slowakischen Regierung, den autonomen Charakter der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften im politischen Leben zu respektieren. Die Kommission scheint skeptisch gegenüber den niedrigen Arbeitslosenzahlen in der Tschechischen Republik und besorgt über die hohen Anteile an Langzeitarbeitslosen bzw. arbeitslosen Roma in Ungarn und der Slowakei. Alle vier Länder sollen ihre Arbeitsmarktpolitiken und sozialen Sicherungsbestimmungen verbessern.

Nach Einschätzung der Kommission sind die Sozialversicherungsbeiträge der ungarischen Arbeitgeber zu hoch, das slowakische System der Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen verursacht Verwaltungsprobleme und die Indexierung der polnischen Renten an die Lohnentwicklung muß

---

5 Die Länderstellungnahmen von 1997 sind als Teil der Agenda 2000 in der Beilage zum Bulletin der EU erschienen (Ungarn: Beilage 6/97; Polen: 7/97; Slowakische Republik: 9/97; Tschechische Republik: 14/97). Vgl. zu den Länderstellungnahmen von 1998: KOM (1998) 699-712 v. 17.12.98.

verändert werden. Auch bei diesen Einzelpunkten werden die erforderlichen Reformmaßnahmen und die Richtung der Reformen nicht konkretisiert. Die Bestimmungen der Länder zur Gleichberechtigung der Geschlechter scheinen den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zu entsprechen – mit Ausnahme von Polen, das das Prinzip gleiche Arbeit – gleiches Entgelt nicht beachtet und Männer und Frauen beim Erziehungsurlaub nicht gleichbehandelt. Das Arbeitsrecht der MOE-Länder enthält dagegen größere Mängel. Die von der Kommission erwähnten Mängel beziehen sich auf den Arbeitnehmerschutz im Falle eines Konkurses (SR, H, CR), Massenentlassungen (H, PL, CR), den »sozialen Dialog« im Betrieb (H, PL, CR) und den Mindestjahresurlaub (PL). Nach Ansicht der Kommission dürfte die Umsetzung von EU-Standards zur Freizügigkeit und zur sozialen Sicherheit von Wanderarbeitnehmern keine größeren Schwierigkeiten verursachen.

Die Agenda 2000 enthält auch eine Bewertung zu den Auswirkungen der Osterweiterung auf den Binnenmarkt, die die Probleme der Beitrittsländer in Bereichen wie der Gesundheitsversorgung und dem Arbeitsmarkt als Aufgaben für eine erweiterte EU interpretiert. Laut Kommission würde eine Anpassung an EU-Standards große Kosten für die Beitrittsländer verursachen und könnte die weitere Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken verlangsamen. Aber die Kommission sieht die Anpassung auch als Strategie zur Erhöhung der wirtschaftlichen Produktivität in Mittel- und Osteuropa sowie zur Stärkung der sozialen Kohäsion und Sozialpolitik in der EU. Insgesamt bleiben die Einschätzungen der Kommission vage: Sie lesen sich wie Informationsfragmente, die aus einem umfassenderen Engagement hinter den Kulissen zufällig ausgewählt wurden, offensichtlich politische Sensibilitäten reflektieren und einen erläuternden Kontext vermissen lassen. Trotz des umfassenden Anspruchs ist ein konsistenter Politikansatz nicht zu erkennen.

Ohne einen solchen Ansatz im Detail auszuformulieren, sollen im folgenden doch einige wesentliche Prinzipien skizziert werden. Ein europäisches Wohlfahrtsmodell würde auf dem konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsregime basieren, aber dieses Modell an die Rahmenbedingungen entwickelter, globalisierter Marktwirtschaften anpassen. Dieser Politikansatz würde die Sozialausgaben nicht auf das ökonomische Entwicklungsniveau in den MOE-Ländern absenken, sondern ein Verständnis der Sozialausgaben als Investitionen unterstützen. Eine so verstandene Sozialpolitik sollte versuchen, die in den MOE-Ländern noch verfügbaren sozial- und infrastrukturellen Erbschaften zu erhalten bzw. zu entwickeln. Während das Volumen der Sozialausgaben beibehalten oder sogar erhöht werden sollte, ist die Ausgabenstruktur gründlich zu prüfen und gegebenenfalls zu revidieren, um die systemische Effizienz zu verbessern. Dies würde bedeuten, daß

z.B. Ressourcen vom Alterssicherungssystem zur Armutsprävention verlagert oder Anreize zur Einkommensmaximierung im Gesundheitssystem beschränkt werden müßten.

Eine entsprechende EU-Politik müßte die Interessen der MOE-Regierungen am Prinzip der Beitrags-Leistungsäquivalenz berücksichtigen, aber versuchen, versicherungstypische Leistungen durch soziale Rechte auf Basis der Staatsbürgerschaft zu ergänzen. Diese Leistungsansprüche sollten verhindern, daß sich die Langzeitarbeitslosen in eine dauerhafte »underclass« verwandeln. Um die Arbeitsmarktflexibilität zu erhöhen, sollten Sozialversicherungsbeiträge reduziert und die Finanzierung der sozialen Sicherheit partiell auf den Staatshaushalt bzw. indirekte Steuern verlagert werden. Der institutionelle Rahmen des Arbeitsmarktes sollte auf flexible, hochqualifizierte Arbeitskräfte und hochproduktive Tätigkeiten zugeschnitten werden, anstatt den Arbeitskräftebedarf eines Wirtschaftssystems mit niedrigen Löhnen und geringer Produktivität zu decken.

Angesichts der Erfahrungen mit der Verwaltung der Sozialversicherungsfonds in Mittel- und Osteuropa sollten die Fonds gegen haushaltspolitisch motivierte Eingriffe und kurzfristige Budgetzwänge geschützt werden. Dazu sollte die Beitragsverpflichtung des Staatshaushaltes Regeln unterworfen und die institutionelle Unabhängigkeit der Fonds gestärkt werden. Solche Schutzmechanismen könnten dadurch geschaffen werden, daß man Gewerkschaften und Unternehmensverbände in die Verwaltung der Fonds involviert und eine gerichtliche Kontrolle einführt. Nicht-Regierungsorganisationen sollten finanzielle Ressourcen und Freiräume zum Aufbau sozialer Dienste erhalten, da sie häufig größere Nähe und fachliche Kompetenz in Bezug auf lokale Probleme haben und Potentiale staatsbürgerlich-altruistischen Engagements erschließen können.

## **5. Fazit**

Die hier genauer betrachteten ost-mitteuropäischen Staaten bewältigten die sozial- und wirtschaftsstrukturelle Transformation bisher ohne gravierende Systemkrisen, weil sie sich auf positive Erbschaften aus der staatssozialistischen Zeit stützen konnten. Diese Erbschaften und die – verglichen mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau – hohen Sozialausgaben ermöglichten ihnen eine beachtliche soziale Flexibilität. Wenn die Länder diese soziale Flexibilität erhalten können, erfüllen sie eine wichtige Voraussetzung, um intra-industriellen Handel und ein entsprechendes Muster der wirtschaftlichen Arbeitsteilung mit den Staaten der Europäischen Union aufzubauen. Ob auch die europäischen GUS-Staaten und die südosteuropäischen Länder eine solche Perspektive haben, läßt sich bezweifeln. Gegenwärtig sind in diesen Regionen vielfältige Peripherisierungstendenzen zu beobachten.

Die vom Kopenhagener EU-Gipfel aufgestellten Kriterien der Beitrittsfähigkeit verleihen den europäischen Institutionen ein umfassendes Mandat zur Unterstützung der institutionellen Reformen in den Beitrittsländern. Die Europäische Kommission hätte die Möglichkeit, zum einen die Reformen in Mittel- und Osteuropa weitgehender zu steuern als dies die Kompetenzausstattung des Maastrichter Vertrages innerhalb der EU zuläßt, zum anderen eine weitergehende Harmonisierung und Europäisierung der Sozialpolitik zu unterstützen.

Bisher haben aber weder die Kommission noch andere EU-Institutionen ihren Gestaltungsanspruch im Sinne eines präferierten institutionellen Arrangements oder ordnungspolitischen Leitbildes konkretisiert. Verglichen mit der konsistenteren Politikberatungstätigkeit der Weltbank oder der Internationalen Arbeitsorganisation hat die EU es bisher versäumt, ein europäisches Wohlfahrtsmodell zu formulieren und seine Implementation im Prozeß der Beitrittsvorbereitung zu unterstützen.

Zusammengenommen lassen sich drei Begründungen für einen solchen EU-Politikansatz entwickeln. Da – erstens – die erwähnten positiven staatssozialistischen Erbschaften bisher einen relativ reibungslosen Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft ermöglichten, sollte die EU die MOE-Länder zur Erhaltung und Pflege dieser Erbschaften durch eine Sozialpolitik anregen, die sich auf Rechtsansprüche stützt. Zweitens sollte die EU als direkter Nachbar der MOE-Länder besonders daran interessiert sein, daß sie ein europäisches Gesellschaftsmodell entwickeln. Das EU-Interesse deckt sich insofern nicht vollständig mit den Interessen des IWF oder der Weltbank, die ihre Politik stärker an universellen Entwicklungsstrategien und ökonomischen Rationalitätskriterien orientieren. Gesellschaftliche Symmetrie ist die Voraussetzung für langfristig stabile Beziehungen und für eine ökonomische Symmetrie, die ein intra-industrielles Muster der Wirtschaftskooperation ermöglicht. Drittens könnte ein europäisches Sozialstaatsmodell dadurch zu einem Standard innerhalb der EU werden, daß es in den MOE-Ländern institutionalisiert wird. Als »politische Unternehmerin« (Majone 1996, 243-245) sollte die Europäische Kommission erkennen, daß ihre Handlungsspielräume zur Etablierung von Standards in der gegenwärtigen Konstellation vor dem Beitritt besonders groß sind.

## Literatur

- Baldwin, Richard (1994): *Towards an Integrated Europe*, London: Centre for Economic Policy Research.
- Barr, Nicholas (ed.) (1994): *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*, Washington: Worldbank.
- Boeri, Tito (1994): Labour Market Flows and the Persistence of Unemployment in Central and Eastern Europe, in: Boeri, Tito (ed.): *Unemployment in Transition Countries: Transient or Persistent?*, Paris: OECD, 13-56.

- Brusis, Martin (ed.) (1998): *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Welfare State Reforms in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia*, CAP Working Paper, München.
- (1992): Systemwechsel und institutionelle Umgestaltung: Die Reform der ungarischen Sozialversicherung, in: *Südosteuropa* 41.Jg. H.9 S.528-545.
- Cerniauskas, Gedeminas et al. (1998): Gesundheitsreformen in den Ländern Mittel- und Osteuropas, in: BASYS Gesellschaft für Angewandte Systemforschung (Hg.) (1998): Reformen zur Organisation, Finanzierung und Leistungserbringung in den Gesundheitssystemen Mittel- und Osteuropas im Hinblick auf den EU-Beitritt, Konferenzdokumentation, 19-36.
- Cichon, Michael/ Hagemeyer, Krzysztof/ Ruck, Markus (1997): *Social Protection and Pension Systems in Central and Eastern Europe*, Budapest: ILO-CEET Report No.21.
- Deacon, Bob/ Hulse, Michelle (1997): The Making of Post-Communist Social Policy: The Role of International Agencies, in: *Journal of Social Policy* 26, 43-62.
- den Exter, André P. et al. (1997): Health Care Legislation in Central and Eastern Europe. The Albanian Example, in: *Review of Central and East European Law* Vol.23 2 117-132.
- Deutsche Bank Research (Hrsg.) (1996): *Altersversorgung im Umbruch. Chancen fondsfinanzierter Rentensysteme in Osteuropa*, Frankfurt .
- Schumacher, Dieter et al. (Hg.) (1997): *Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen*, DIW-Sonderheft 161, Berlin: Duncker & Humblot.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford: Polity Press.
- (1996): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: Esping-Andersen, Gösta (ed.) (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London: Sage 1-31.
- Europäische Kommission (1998): Gesamtdokument. Berichte der Kommission über die von den einzelnen Bewerberländern auf dem Weg zum Beitritt erzielten Fortschritte, KOM (1998) 712 endg., Luxemburg.
- (1997): Agenda 2000, Eine stärkere und erweiterte Union, in: Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/97, Luxemburg, auf der Basis von KOM (1997) 2000.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (1998): *Transition Report 1998. Financial Sector in Transition*, London: EBRD.
- European Commission (1995): *Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, COM (95) 163 final, Luxemburg.
- (1993): *European Social Policy. Options for the Union 1993*, COM (93) 551 final, Luxemburg.
- Ferge, Zsuzsa (1992): Social Policy Regimes and Social Structure. Hypotheses about the Prospects of Social Policy in Central and Eastern Europe, in: Ferge, Zsuzsa/ Kolberg, Jon Eivind (eds.), 1992: *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt/M: Campus, 201-222.
- Ferge, Zsuzsa/ Sik, Endre/ Róbert, Péter/ Albert, Fruzsina (1995): *Social Costs of Transition. International Report*, prepared for the SOCO project, unpubl. ms., Vienna.
- Götting, Ulrike (1998): *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*, Opladen: Leske und Budrich.
- Inotai, András (1997): Wirtschaft, in: Bertelsmann Wissenschaftsstiftung/ Forschungsgruppe Europa (Hg.) (1997): *Kosten, Chancen und Nutzen der Osterweiterung für die Europäische Union*, Gütersloh: Bertelsmann Verlag.
- Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hg.) (1996): *Europäische Integration*, Opladen: Leske und Budrich.
- Knieps, Franz (1998): Transformationsprozesse im Gesundheitswesen – Die Einführung einer sozialen Krankenversicherung in Polen, in: *Zeitschrift für internationales und ausländisches Arbeits- und Sozialrecht* 12.Jg., H.1, 11-20.
- Kornai, János (1996): Paying the Bill for Goulash Communism. Hungarian Development and Macro-stabilization in , in: *Social Research* Vol.63 No.4 Winter, 943-1040.
- Lawson/ Nemeč, Jiri (1998): Central European Health Reform: The Case of Slovakia, 1990-97, in: *Journal of European Social Policy* Vol.8 3, 237-252.
- Leibfried, Stefan/ Pierson, Paul (Hg.) (1998): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt: Suhrkamp Verlag.

- Majone, Giandomenico (1996): Redistributive und sozialregulative Politik, in: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hg.) (1996): 225-248.
- Müller, Katharina (1998): Transformation als Lateinamerikanisierung? Die neue rentenpolitische Orthodoxie in Ungarn und Polen, in: *PROKLA*, H. 112, 28.Jg. Nr. 3 459-483.
- North, Douglass C. (1988): *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen: Siebeck.
- Preker, Alexander S./ Feachem, Richard G.A. (1994): Health and Health Care, in: Barr, Nicholas (ed.) (1994): *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*: 288-321.
- Offe, Claus (1994): *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*, Frankfurt/New York: Campus.
- Orenstein, Mitchell (1995): Transitional Social Policy in the Czech Republic and Poland, in: *Czech Sociological Review* 3, 179-196.
- Orosz, Éva et al. (1998): The Social Security System in Hungary, in: Brusis (1998), 20-39.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrik, Dani (1997): *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington.
- Scharpf, Fritz W. (1996): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hg.) (1996): 109-140.
- (1997): Economic Integration, Democracy and the Welfare State, in: *Journal of European Public Policy* Vol.4 1 March 18-36.
- Schulte, Bernd (1998): Europäische Sozialpolitik und die Zukunft des Sozialstaats in Europa. Herausforderungen und Chancen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Sipos, Sándor, 1994: Income Transfers: Family Support and Poverty Relief, in: Barr, Nicholas (ed.) (1994): *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*, 226-259.
- Standing, Guy (1996): Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets, in: Esping-Andersen, Gösta (ed.) (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London: Sage, 225-255.
- Tatur, Melanie (1998): Ökonomische Transformation, Staat und moralische Ressourcen in den post-sozialistischen Gesellschaften, in: *PROKLA* H.112, 28.Jg. Nr.3, 339-374.
- Vobruba, Georg (Hg.) (1990): *Strukturwandel der Sozialpolitik*, Frankfurt: Suhrkamp.
- (1997): Social Policy for Europe, in: Wolfgang Beck/ Laurent van der Maesen/ Alan Walker (eds.): *The Social Quality of Europe*, The Hague etc.: Kluwer, 105-120.
- Woleková, Helena (1998): Reform of the Social Security System in Slovakia, in: Brusis (1998), 40-54.
- Worldbank (1996): *World Development Report 1996*, Washington: Worldbank, 66-84.



Guy Standing

---

## Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen in Osteuropa<sup>1</sup>

Die Vorstellung von einem einheitlichen Osteuropa war schon immer etwas irreführend, weil nicht nur die anfänglichen kulturellen, strukturellen und ökonomischen Unterschiede zwischen den Ländern des ehemaligen sowjetischen Machtbereichs beträchtlich waren, sondern auch deshalb, weil sich viele dieser Differenzen seit den späten 80er Jahren noch verstärkt haben. Im folgenden werden wir jedoch damit alle diejenigen Länder bezeichnen, die nach dem Zusammenbruch des Ostblocks entstanden sind. Im folgenden wird der Versuch unternommen, die wesentlichen Unterschiede in der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsmärkte herauszustellen, die in diesen Ländern seit Beginn der 90er Jahren zu beobachten sind. Wie stets bei solchen Momentaufnahmen, müssen viele Dinge unberücksichtigt bleiben.<sup>2</sup>

Die stilisierte Darstellung der industriellen Beziehungen, die in der sowjetischen Ära entstanden sind, bildet den Ausgangspunkt unserer Untersuchung. In diesem System der Arbeitsbeziehungen wurde die Beschäftigung maximiert und die Arbeitslosigkeit gleichsam abgeschafft; letztere war zumindest ein widerrechtlicher und sozial geächteter Zustand. Diese Vorstellung von Vollbeschäftigung wurde mit der Erwartung verbunden, daß man auch nach dem Erreichen des Rentenalters weiter einer bezahlten Tätigkeit nachging. Die Behörden kontrollierten darüber hinaus die Löhne, die nach einem komplizierten System ermittelt wurden, und sie versuchten, die Kontrolle über die Arbeitsmobilität zu erhalten, wobei sie in vielen Fällen die berüchtigte *propiska* – die Erlaubnis zur Niederlassung – als Herrschaftsmittel benutzten.

Zudem waren in den meisten Ländern die Beschäftigungsverhältnisse durch umfangreiche Arbeitsgesetzbücher geregelt, obwohl die Entscheidungen in vielen Fällen von der Kommunistischen Partei und den staatlich zu-

---

1 Der Artikel ist eine leicht überarbeitete Fassung von Labour Market Governance in Eastern Europe, in: *European Journal of Industrial Relations*, 3:2, 1997.

2 Für die Frühphase der Transformation in den Arbeitsbeziehungen haben Thirkell, Scase und Vickerstaff (1995) sowie Clarke und Fairbrother (1994) wertvolle Arbeiten geliefert.

gelassenen, offiziellen Gewerkschaften gefällt wurden, wobei letztere bloße 'Transmissionsriemen' der Partei und in der Hauptsache dafür zuständig waren, die sozialen Leistungen der Unternehmen an die Arbeiter zu verteilen; somit waren die Gewerkschaften wie nirgendwo sonst ein Teil des Managements. Die Industrieunternehmung – die typischerweise riesig und bisweilen von einer eigenen Stadt umgeben war – wirkte als eine paternalistische Institution, welche die ökonomischen und sozialpolitischen Angelegenheiten der Arbeiter regelte. Auf diese Weise hingen alle wohlfahrtsstaatlichen Leistungen – im buchstäblichen Sinne von der Wiege bis zur Bahre – von dem formalen Beschäftigungsverhältnis ab. Für die Landarbeiter erfüllten die landwirtschaftlichen Kollektivbetriebe eine ähnliche Funktion als umfassende Institutionen, während die Verwaltungsorganisationen ihre eigene verdrehte Wirklichkeit besaßen.

Seit dem Ende der 80er Jahre hat sich die Lage am Arbeitsmarkt in vielen Hinsichten grundlegend verändert, und in zahlreichen Ländern mußte sich die Arbeitsmarktpolitik mit der wachsenden Arbeitslosigkeit befassen. Tatsächlich ist es so, daß die Regierungen überall das Ziel der Vollbeschäftigung aufgegeben haben. Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, die entscheidenden Veränderungen in der Haltung der Regierungen zum Arbeitsmarkt und zur Arbeitslosigkeit zu resümieren, bevor wir uns mit den Veränderungen auseinandersetzen, die sich im System der industriellen Beziehungen vollzogen haben.

## **1. Eine allumfassende Arbeitsgesetzgebung**

In der Umbruchphase des sowjetischen Systems war unter den Reformkräften der Wunsch weit verbreitet, eine umfassende Gesetzgebung zur Regelung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit einzuführen. Einige Länder haben dieses Ziel wieder aufgegeben, aber viele andere streben weiterhin eine solche Rahmengesetzgebung an. Dabei dienten die sogenannten *Grundzüge einer Arbeitsgesetzgebung für die UdSSR und die Unionsrepubliken*, die 1991 erlassen und von vielen Ländern der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropas übernommen wurden, als Vorbild (siehe dazu Standing 1991). Zum ersten Mal seit 1920 wurde darin die Arbeitslosigkeit rechtlich zugelassen, obwohl – angeführt von Ungarn – die Länder Zentraleuropas schon in den späten 80er Jahren so verfahren waren. Jedenfalls wurde das neue sowjetische Beschäftigungsgesetz sehr früh zur Grundlage für das russische und erhielt seither zahlreiche Abänderungen. Ähnliche Gesetze wurden in einer Reihe anderer Länder erlassen, wozu Weißrußland, Kroatien, die Tschechoslowakei, Lettland, Litauen, Kasachstan, Kirgisien, Moldawien und die Ukraine zählen. In einigen Ländern wurden eigenständige Gesetze zur Regelung spezifischer Probleme eingeführt wie in

Lettland, das Anfang 1997 ein Sozialversicherungsgesetz erließ, das an die Stelle derjenigen Teile des Arbeitsgesetzes trat, welche das Arbeitslosengeld regelten. In einigen Staaten benötigten die Behörden außergewöhnlich lange Zeit, um beschäftigungspolitische Regelungen zu erarbeiten. In der slowakischen Republik wurde 1996 ein neues Arbeitsgesetz erlassen, das an die Stelle des alten aus dem Jahre 1991 trat. Bulgarien benötigte sieben Jahre, um die Gesetzesvorlage zum *Schutz gegen Arbeitslosigkeit und zur Förderung der Beschäftigung* auszuarbeiten. In diesem letzten Fall wurden zwar die meisten Bestandteile des Gesetzeswerkes jeweils separat in Kraft gesetzt, insgesamt zeigen diese Verzögerungen jedoch, daß es sehr schwierig war, die verschiedenen Anforderungen miteinander zu versöhnen, die plötzlich an den Staat gerichtet wurden.

Die Frage, ob die Regierungen solche umfassenden Gesetzeswerke benötigen, in denen alles geregelt wird, ist ein strittiger Punkt. Die Gesetze schwankten zwischen der Darlegung von allgemeinen Prinzipien, die über die Maßen abstrakt waren, und übertrieben detaillierten, beinahe nicht zu handhabenden Regelungen von Spezialfällen. So regelt beispielsweise das bulgarische Arbeitsgesetz von 1996 die Beziehungen zwischen der Regierung, den Unternehmen und den Arbeitern im Hinblick auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit, die Einrichtung von öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlungen, Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, die Förderung der Selbständigkeit, Maßnahmen, um auf Massenentlassungen zu reagieren, die Beschäftigung von bulgarischen Staatsbürgern im Ausland und von Ausländern in Bulgarien und viele andere Punkte. Es untersagt die Diskriminierung von Arbeitskräften aus Gründen des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit, der religiösen oder politischen Überzeugungen. Eine der größten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit diesem Gesetzentwurf bestand darin, daß innerhalb des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherung – und innerhalb der großen Gruppe der Ratgeber – die Auffassungen an vielen Punkten des Entwurfes auseinandergingen. Es gab niemals einen stabilen Konsens über diese Fragen im dreiseitigen Nationalrat für soziale Partnerschaft, der aus Regierung, Unternehmen und Arbeitern zusammengesetzt war. Während zahlreiche Entwürfe eingebracht und wieder verworfen wurden, wurden viele der darin enthaltenen einzelnen Regelungen durch Beschlüsse des Ministerrates in Kraft gesetzt.

Neben diesen gesetzlichen Rahmenwerken hatten die Regierungen in Mittel- und Osteuropa mit ihrer Haltung gegenüber dem »Recht auf Arbeit« Schwierigkeiten, möglicherweise auch deshalb, weil es unter den politischen Verhältnissen der sowjetischen Ära im Ruf der Heiligkeit stand. Dieses Recht wurde auf verschiedene Weisen illusionär. Das bulgarische Arbeitsgesetz beispielsweise hält zwar fest, daß die Regierung dafür verant-

wortlich ist, die Bedingungen zu schaffen, unter denen das »Recht auf Arbeit« ausgeübt werden kann, aber diese Bedingungen sollen durch die Arbeitsberatung und -vermittlung, durch die berufliche Weiterbildung, Umschulung und die Gewährung von Einkommensbeihilfen im Falle der Arbeitslosigkeit hergestellt werden (ILO-CEET 1994).

## 2. Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor

Wenn man die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Osteuropa bewerten will, dann muß man insbesondere den öffentlichen Sektor beachten. In den meisten Länder dieser Region sinkt die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor und sein Anteil an der gesamten Zahl der Erwerbstätigen geht ebenfalls deutlich zurück. Darin kommt zum einen die Privatisierung und zum anderen die systematische Kürzung der öffentlichen Dienstleistungen zum Ausdruck. Insbesondere in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion kam diese Entwicklung einem 'Verschwinden des Staates' sehr nahe.

Als in den frühen 90er Jahren der Staat in jeder Hinsicht in Mißkredit geriet, verschlechterten sich die Arbeitsbedingungen und die Bezahlung der Staatsangestellten auf dramatische Weise. Das hatte zwei Konsequenzen: erstens wurde dadurch die Ausbreitung der Korruption in der Verwaltung gefördert und der Boden für die Ausbreitung der Wirtschaftskriminalität und aller Arten von dunklen Geschäften bereitet; zweitens wurde damit *die Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung zur Regulation des Arbeitsmarktes ernsthaft untergraben*. Viele Entwicklungen auf dem Gebiet der Wirtschaft im allgemeinen und des Arbeitsmarktes im besonderen können nicht richtig verstanden werden, wenn man dieses 'Desertieren des Staates' außer acht läßt. Es gab in den frühen 90er Jahren zu viele, die Wirtschaftsreformen verkündeten, ohne über ein kohärentes Programm zur *Stärkung* der administrativen Fähigkeiten des Staates zu verfügen.

In einigen Ländern ist die Mehrzahl der Arbeiter und Angestellten noch immer nominell im öffentlichen Sektor oder bei staatseigenen Unternehmen beschäftigt. Dies trifft auf 59,5% aller abhängig Erwerbstätigen in Bulgarien am Ende des Jahres 1995 und auf 60% in Weißrußland zu. In anderen Ländern ist das nicht mehr so. In Rußland waren 1997 weniger als 40% der abhängig Erwerbstätigen beim Staat beschäftigt, in der slowakischen Republik waren es 1995 43,5%, in der tschechischen Republik 1994 noch 36% und 1996 in Kroatien ungefähr 24%. In Estland fiel die Zahl derjenigen, die in budgetfinanzierten staatlichen oder gemeindeeigenen Institutionen arbeiteten, im Jahr 1996 auf 25%, wobei weitere 18% in staatlichen Unternehmen beschäftigt waren. In Lettland lag diese Zahl im dritten Quartal 1996 bei 35,6%.

Aber nicht nur die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor hat stark abgenommen, auch ihre relative Einkommensposition hat sich verschlechtert. Um einige Beispiele anzuführen: in Kroatien erhielten die Angestellten im öffentlichen Sektor ungefähr 105% des gesamtwirtschaftlichen Durchschnittseinkommens und damit deutlich weniger als Beschäftigte im privaten Sektor, die vergleichbare Tätigkeiten ausübten; in der Slowakei lag im Jahr 1995 der Lohn im öffentlichen Sektor bei 91% des Durchschnittslohns im privaten Sektor und in der tschechischen Republik verhielt es sich ähnlich. In Lettland lag der Durchschnittslohn des öffentlichen Sektors bei 115% desjenigen im privaten Sektor und in Georgien betrug der entsprechende Wert 85%. Noch deutlicher war dieser Trend in Moldawien ausgeprägt: der Durchschnittslohn der staatlichen Angestellten fiel von 106% des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts im Jahr 1991 auf nur noch 60% im Jahr 1996. Bei diesen Vergleichen muß allerdings berücksichtigt werden, daß es in den privaten Unternehmen deutlich mehr Möglichkeiten für Gratifikationen und versteckte Sonderzahlungen gibt als im Staatsdienst. In Bulgarien lag der Durchschnittslohn im öffentlichen Sektor ständig unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt und fiel von 93% im Jahr 1990 auf unter 72% im Jahr 1995. In einigen Ländern war der Abstieg in der Einkommensskala so groß, daß nur noch die standhaftesten Moralisten allen Versuchungen zu widerstehen vermochten; dies mündete in eine Demoralisierung mit anomischen Folgen. Zu den bekanntesten Fällen gehören die Länder der ehemaligen Sowjetunion, in denen die *Lohnrückstände* des Staates eher die Regel als die Ausnahme geworden sind und wo die öffentliche Verwaltung in Verruf geraten ist. Solange die Löhne und die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor nicht verbessert werden können, werden die vielen abstoßenden Erscheinungen im Arbeitsmarkt und in den Arbeitsbeziehungen fortbestehen, die für Osteuropa gegenwärtig kennzeichnend sind.

### **3. Die offizielle und die tatsächliche Arbeitslosigkeit**

Wie in Westeuropa so haben auch zahlreiche Regierungen in Osteuropa ihre Verpflichtung zur Herstellung von Vollbeschäftigung aufgegeben, und die meisten haben formale Methoden ergriffen, um die Arbeitslosigkeit zu verwalten, ohne aber dafür Sorge zu tragen, daß sie auf einem niedrigen Niveau bleibt. Die meisten haben allgemeine Gesetze erlassen und spezielle Fonds eingerichtet, mit denen auf die Arbeitslosigkeit reagiert werden soll. Die weitestgehendste Gesetzgebung zur Beschäftigungsförderung hat Bulgarien. Die meisten Regierungen hatten erfahren müssen, daß die offene Arbeitslosigkeit deutlich und schnell anstieg. Eine Ausnahme bildete die tschechische Republik, wo zu Beginn des Jahres 1997 die Zahl der regist-

rierten Arbeitslosen noch immer bei lediglich 3,4% lag und Umfragedaten 4,1% ergaben; dieses gegenüber anderen Ländern günstige Ergebnis wird von einigen Autoren der Arbeitsmarktpolitik zugeschrieben, von anderen der Wirtschaftspolitik und dem Zufluß ausländischen Kapitals und von wiederum anderen der fortdauernden verdeckten Arbeitslosigkeit.

In Bulgarien erreichte die registrierte Arbeitslosigkeit Ende 1996 11,1%, während die Arbeitsmarkterhebung im Juni desselben Jahres noch 13,5% ergeben hatte. In Rußland schwankte die offizielle Rate um 4%, die Umfragedaten zeigten hingegen eine Arbeitslosenrate von ungefähr 10%; beide Zahlen unterschätzen jedoch erheblich den tatsächlichen Wert (Standing 1996). Eine vergleichbare Lage findet man in Weißrußland. Noch verzerrter war die Lage in der Ukraine, wo die tatsächliche Arbeitslosigkeit um ein Vielfaches über der offiziellen Arbeitslosenquote lag. In Georgien lassen sich überhaupt nur wenige Arbeitslose registrieren, aber die Umfragedaten zeigen hier eine Arbeitslosenrate von 20,7%. In Kroatien lag eigenartiger Weise die aus der Arbeitsmarkterhebung gewonnene Rate unter der offiziellen Arbeitslosenquote von ungefähr 15%. In der slowakischen Republik erreichte die registrierte Arbeitslosigkeit im Jahre 1995 durchschnittlich 13,8% und lag damit ebenfalls über den Schätzungen der Arbeitsmarkterhebung. In Estland stand die registrierte Arbeitslosigkeit im Januar 1997 bei 2,3%, aber die kurz zuvor durchgeführte Arbeitsmarkterhebung, welche auf international üblichen Abgrenzungen beruhte, zeigte eine tatsächliche Arbeitslosigkeit von 10%. In Lettland lag die registrierte Rate Ende 1996 bei 7,1% und war damit gegenüber den 6,6% aus dem Jahr 1995 angestiegen, damals wurde in der Arbeitsmarkterhebung eine tatsächliche Rate von 18,7% festgestellt. In den frühen 90er Jahren hatte Polen eine Arbeitslosenrate von 20%, aber Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung ließen diese Zahl sinken; gegen Ende des Jahres 1996 lag die registrierte Arbeitslosigkeit bei 13,6%.

Die hohe Arbeitslosigkeit hat die Verhandlungsmacht der Arbeiter geschwächt, wobei auch noch bedacht werden muß, daß die verdeckte Arbeitslosigkeit in den meisten Ländern sehr hoch ist. Letztere zeigt sich z.B. in der Beschäftigung von überzähligen Arbeitskräften in den Unternehmen.

#### **4. Arbeitsmarktpolitik**

Mit der steigenden Arbeitslosigkeit kam ein Strom westlicher Berater und die neuen Behörden wurden dazu gedrängt, eine *aktive Arbeitsmarktpolitik* zu verfolgen, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Man hat den Eindruck, daß Osteuropa zu einem Experimentierfeld für die verschiedenartigsten Reformpläne geworden ist, auf dem die Lieblingsprogramme aus-

ländischer Regierungen, internationaler Institutionen und schicker Beratungsunternehmen ausprobiert werden.

Der steile Anstieg der Arbeitslosigkeit wurde von Einschränkungen bei der Sozialpolitik begleitet. Unter anderem wurde das Arbeitslosengeld gekürzt und der Zugang zu sozialen Leistungen wurde restriktiver geregelt. Damit wuchs die ökonomische Unsicherheit für diejenigen, die an den Rändern des Arbeitsmarktes stehen, und die Beschäftigten waren eher bereit, sich den Anforderungen der Unternehmen zu unterwerfen.

Zahlreiche Regierungen führten *Weiterbildungsprogramme* für die Arbeitslosen ein. Zwar haben diese Maßnahmen ein beträchtliches Interesse hervorgerufen, aber die Zahl der Teilnehmer blieb vergleichsweise gering. In Bulgarien lag der Anteil der Arbeitslosen, die sich in solchen Bildungsmaßnahmen befanden, im Jahr 1995 bei 4,6%. In Polen, Ungarn und der tschechischen Republik wurden sie in gewissem Umfang eingesetzt und genutzt, aber in Rußland, der Ukraine und in einigen anderen Ländern wurde mehr über solche Maßnahmen geredet, als daß sie tatsächlich umgesetzt wurden. *Öffentliche Arbeiten* waren ebenfalls ein beliebtes Mittel, obgleich deren Effizienz aus vielen Gründen bezweifelt werden kann. In einigen Fällen, wie zum Beispiel in Rußland, waren sie oft wenig mehr als verdeckte Subventionen an private Unternehmen ohne große Beschäftigungswirkung. In anderen Ländern wiederum nahmen sie den Charakter von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an. In solchen Maßnahmen wurden jedoch nur wenige der Arbeitslosen beschäftigt; in Polen beispielsweise lag ihr Anteil gegen Ende 1996 bei nur 1% der registrierten Arbeitslosen. Die meisten Regierungen erkannten die Notwendigkeit, öffentliche Arbeitsämter einzurichten. Wie zu erwarten war, hat sich die Anzahl der *Arbeitsvermittlungen* in den 90er Jahren erheblich ausgeweitet. In den beiden größten Ländern sind sie jedoch in einem beklagenswerten Zustand: mit zu wenig Personal besetzt, schlecht ausgestattet, schlecht ausgebildet und von ihrer zukünftigen Klientel wenig respektiert, sind sie kaum in der Lage, ihre Aufgaben auszuführen. Wie die meisten Arbeiter, so versuchen auch die Arbeitslosen diese Einrichtungen zu umgehen. Sehr viel besser ist die Situation allerdings in Mitteleuropa, insbesondere in der tschechischen Republik, in Ungarn und in Polen. In den meisten Ländern sind zudem private Arbeitsvermittlungen entstanden, die überwiegend, aber keineswegs überall, auf gesetzlicher Grundlage tätig werden. In einigen Ländern waren sie überwiegend in ausländischem Besitz, und in den meisten Ländern versorgten sie allein eine privilegierte Gruppe von Arbeitern und Firmen. In der slowakischen Republik beispielsweise wurden die privaten Arbeitsvermittlungen durch das Arbeitsgesetz von 1996 zugelassen, diese Agenturen wurden aber nur in den Teilarbeitsmärkten für hochqualifizierte Arbeitskräfte tätig.

Der Vergleich mit Westeuropa zeigt, daß das Zeitalter der sogenannten *aktiven* Arbeitsmarktpolitik auch in Osteuropa auf ein hochgradig selektives System der Unterstützung hinauslief, in dem nur eine Minderheit der Arbeitslosen Zugang zur Arbeitslosenunterstützung hat und eine verschwindende Minderheit in Arbeitsmarktprogrammen steckt. In den meisten Ländern wurde die Mehrzahl derer, die an den unsicheren Rändern des Arbeitsmarktes stehen, marginalisiert; sich selbst überlassen, waren sie auf eher informelle Aktivitäten verwiesen, um zu überleben. Diese Marginalisierungen am Arbeitsmarkt werden einen langfristigen Einfluß auf die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen ausüben.

## 5. Die Regelung der Arbeitsbeziehungen

Die meisten Regierungen in Osteuropa haben zahlreiche Gesetze erlassen mit der Absicht, die Entwicklung westlicher Arbeitsbeziehungen zu befördern und die Vereinigungsfreiheit sowie das Streikrecht zu garantieren. Dabei zeichnen sich fünf Entwicklungslinien ab: die Verbesserung der Arbeitsgesetze, das geringere Gewicht der Gewerkschaften, die Fragmentierung der Arbeitgeberorganisationen, die förmliche Einrichtung dreiseitiger Verhandlungen und schließlich die Herausbildung verschiedener Formen der Unternehmensführung.

### a) Die Arbeitsgesetze

Zahlreiche Regierungen haben die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Regelung der Arbeitsbeziehungen durch wiederholte Verbesserungen der Arbeitsgesetze soweit verändert, daß verschiedene Formen kollektiver Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien in diese Regelungen eingehen können. *Arbeitsgesetze* waren in der sowjetischen Ära gewichtige und umfangreiche Dokumente, biblisch in ihren Ausmaßen und mit ebensoviel Ehrfurcht behandelt – zumindest soweit es sich als notwendig erwies. In den meisten Ländern haben sie in geänderter Fassung weiterhin Geltung. Die Arbeitsgesetze und die neuen ordnungspolitischen Regelungen der Beschäftigungsverhältnisse weisen Überschneidungen auf; beide erwiesen sich als unzulänglich angesichts der Schwächen, die alle Arten von gesetzlichen Regelungen in Arbeitsmärkten aufweisen, die sehr viel flexibler und informeller geworden sind. Gesetze bestehen aus Rechtsvorschriften, die verschieden interpretiert werden können und die auch leicht zu umgehen sind; dies gilt um so mehr, wenn die Gewerkschaften schwach sind und wenn informelle, verdeckte oder illegale Formen der Produktion überwiegen.



### b) Die Gewerkschaften

Die Geschichte der Gewerkschaftsreformen in Osteuropa ist im wesentlichen bekannt. Von dem Zeitpunkt an, als die Regierungen dieser Länder gezwungen waren, 'freie' Gewerkschaften zuzulassen, waren sie darum bemüht, 'Spielwiesen' für die verschiedenen Typen von Gewerkschaften zu schaffen. Tatsächlich war es aber so, daß die 90er Jahre für alle eine traumatische Zeit war, die in dieser Periode mit den Gewerkschaften Osteuropas zusammengearbeitet haben.

Neue und 'unabhängige' Gewerkschaften schossen wie Pilze aus dem Boden, und die gesamte Lage wurde ausgesprochen unübersichtlich. Allein die bloße Zahl von Neugründungen und Splittergruppen zeigt, daß ein bedeutender Orientierungsverlust eingetreten und die Legitimität der Gewerkschaften insgesamt drastisch gesunken war. Die Solidarnosc in Polen, die Herausbildung von 'Streikkomitees', von 'Arbeiterklubs' und 'Arbeiterkomitees' in den letzten Tagen der Sowjetunion verwiesen auf eine Aufbruchstimmung, die Anlaß zu neuen Hoffnungen auf eine Mobilisierung der Arbeiter zur Durchsetzung ihrer Interessen gab. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wurden diese Erwartungen jedoch enttäuscht.

Zur gleichen Zeit, als diese unabhängigen Initiativen ins Leben gerufen wurden, begannen die Versuche, aus den alten Gewerkschaften neue, 'unabhängige' und demokratische Gewerkschaften zu machen. Es gab einige bemerkenswerte Erfolge wie im Falle der bulgarischen *Podkrepa*. Einige Kritiker – zumeist aus dem amerikanischen Gewerkschaftsbund AFL-CIO – haben sich dafür eingesetzt, alle Anstrengungen auf die Unterstützung der Grünschnäbel – also der neuen und unabhängigen Gewerkschaften – zu richten, weil sie die alten Gewerkschaften ohnehin nicht für reformfähig hielten. Dies bewirkte in einigen Ländern eine *Fragmentierung* der Arbeiterorganisationen, die ihre mögliche Stärke und Durchsetzungskraft weiter reduzierte. Zwar trifft das nicht auf alle Länder zu, in denen die alten Gewerkschaften sich selbst soweit reformiert haben, daß sie die beherrschende gewerkschaftliche Organisation blieben, aber die organisatorische und ideologische Zersplitterung blieb doch das wichtigste Merkmal beim Wiederaufbau der Gewerkschaftsorganisationen (siehe dazu stellvertretend für andere Sewerynski 1995). Der Streit um die Verteilung der Vermögensbestände der ehemaligen 'offiziellen' Gewerkschaften hat der Legitimität der Gewerkschaftsbewegung sicherlich geschadet und von anderen wichtigen Organisationsfragen abgelenkt. Außerdem wurde die Fragmentierung durch die weitgehende *Dezentralisierung* der Verfügungsgewalt über Ressourcen befördert, bei der die nationalen Körperschaften zugunsten lokaler Einheiten an Bedeutung verloren haben.

Die empirischen Befunde über die Entwicklung der gewerkschaftlichen Organisation in Osteuropa seit 1990, ergeben ein Bild, das einige Verall-

gemeinerungen zuläßt. Sieht man von denjenigen Ländern ab, in denen die alten Gewerkschaftsorganisationen ihre überwältigende Machtposition beibehalten haben, weil sich der Staat selbst kaum verändert hat, dann läßt sich eine mehr oder weniger große Fragmentierung konstatieren, wobei der reformierte Gewerkschaftsverband seine führende Rolle behalten, der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Arbeiter, gemessen an historischen und internationalen Maßstäben, aber ausgesprochen schnell abgenommen hat. Eine ganze Reihe von Gründen ist für den Niedergang der Gewerkschaften ausschlaggebend: 1. eine gewerkschaftsfeindliche Haltung der Arbeitgeber; 2. die Herausbildung neuer Unternehmen, in denen die Organisation aufgrund der kurzen Zeit oder der Größe der Firmen nicht möglich war; 3. die 'passiven' Mitglieder haben sich aus der Gewerkschaft zurückgezogen; 4. die Entscheidungen und die Maßnahmen der Gewerkschaften stießen auf weitverbreitete Ablehnung; 5. die Zahl der Arbeiter stieg, die eine geringe Neigung zu gewerkschaftlicher Organisation haben, wie zum Beispiel Arbeiter mit höherem sozialen Status oder höherer Qualifikation oder Migranten; 6. die Einschränkung der unternehmensbezogenen Vergünstigungen und sozialen Dienste, welche durch die Gewerkschaften verteilt wurden; 7. ein absoluter oder relativer Anstieg der gewerkschaftlichen Mitgliedsbeiträge; 8. die Strategie der Manager, die Gewerkschaften zu umgehen, wodurch die Arbeiter vom Beitritt zu den Gewerkschaften abgehalten oder zum Austritt ermuntert wurden; 9. die Existenz alternativer Möglichkeiten zur Interessenvertretung innerhalb des Unternehmens, wie etwa Betriebsgewerkschaften oder Betriebsräte beziehungsweise Unternehmenskomitees; 10. Rivalitäten zwischen den Gewerkschaften, die möglicherweise von außenstehenden Kritikern, die zu den 'alten' Gewerkschaften gehörten, angefacht wurden; 11. in einer Zeit der Stagflation organisierten die Gewerkschaften die Verlierer. 12. Schließlich kann der Rückgang im gewerkschaftlichen Organisationsgrad auch künstlich sein, indem einfach realistischere Schätzungen des Organisationsgrades an die Stelle der alten und überzogenen Vorstellungen getreten sind.

Die Bedeutung dieser Faktoren wechselt von Land zu Land und über die Zeit hinweg. Alle Gewerkschaftsverbände in den osteuropäischen Ländern standen vor dem gleichen Problem: sie mußten ihre Organisationen aufbauen und konsolidieren und vertraten dabei die Interessen der sozialen und ökonomischen Verlierer. In einer Zeit sinkender Einkommen, steigender Arbeitslosigkeit, hoher Inflation und wachsender sozialer Ungleichheit konnte man nur wenige Siege erringen. Daß die Gewerkschaftsführung versuchte, ihrem Anspruch auf Vertretung der Arbeitnehmerinteressen national wie international Legitimität zu verschaffen, ließ es manchmal zweifelhaft erscheinen, ob sie gegenüber der Regierung und den Unternehmern tatsächlich bei ihrer oppositionellen Haltung bleiben würden.

Wie Untersuchungen in der tschechischen Republik, in Ungarn, Lettland, Polen und anderen Ländern gezeigt haben, beeinflussten die verschiedenen Formen der Privatisierung den Organisationsgrad der Gewerkschaften erheblich. Zum Beispiel konnten wir in unserer Studie über die Arbeitsflexibilität in Rußland feststellen, daß der gewerkschaftliche Organisationsgrad zwar in allen Firmen zurückgegangen ist, gleich welche Eigentumsformen sie aufwiesen, in den privaten Unternehmen war er aber am geringsten. In anderen Ländern konnte man sehen, daß beim Verkauf der Unternehmen die Herkunft des ausländischen Kapitals den Organisationsgrad stark beeinflusste.

Ein weitverbreiteter Grund für den geringeren Organisationsgrad liegt in der 'Privatisierung' der Sozialleistungen; die Unternehmen haben die große Anzahl von Vergünstigungen, Unterstützungen und sozialen Diensten abgeschafft, die in den Zeiten der Sowjetunion einen Schlüsselbereich für den gewerkschaftlichen Einfluß bildeten. Aus dieser Situation entstanden zwei Nachteile für die Gewerkschaften: zum einen nahmen die Arbeiter den Gewerkschaften, die sie als die Verantwortlichen ansahen, übel, daß die Unterstützungszahlungen und sozialen Leistungen gestrichen wurden, und zum anderen verloren die Gewerkschaften mit dem Funktionsverlust bei der Verteilung der Sozialleistungen auch an Anziehungskraft. Zudem haben es die Gewerkschaften versäumt, rechtzeitig junge Arbeiter zu werben, so daß ein hoher Anteil der Mitgliedschaft aus älteren Arbeitern besteht und eine steigende Zahl von Mitgliedern bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist. Darüber hinaus ist der 'künstliche Rückgang' im Organisationsgrad für einige Länder erheblich und wird überall dort noch an Bedeutung gewinnen, wo man die Vorzüge der Transparenz erst langsam schätzen lernt. Man sollte daher ein plötzliches Absinken in der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder nicht als ein Zeichen einer plötzlichen Schwächung oder eines rapiden Verlustes im Ansehen der Gewerkschaften mißverstehen. Eine Vorbedingung für die Entwicklung einer starken Interessenvertretung ist eine *allseits anerkannte* Repräsentation von Mitgliedern. Obwohl kein einheitlicher Trend bei der Vertretung der Arbeitnehmer zu erkennen ist, scheint die Zahl der Gewerkschaften weiterhin zurückzugehen. In einigen Ländern haben sich die Dinge im Vergleich zur sowjetischen Ära kaum verändert, in anderen hat die Reform der Gewerkschaftsorganisation dazu geführt, daß ein hoher Organisationsgrad bewahrt werden konnte und in wieder anderen Ländern ist die gewerkschaftliche Interessenvertretung zerfallen und es gibt kaum Aussicht, daß sich dies in kurzer Zeit ändern wird.

### c) Die Fragmentierung der Arbeitgeberorganisationen

In den Schwierigkeiten, mit denen die Gewerkschaften seit Beginn der 90er Jahre zu kämpfen haben, kommt zu einem gewissen Grad ihre enge Verbindung mit den untergegangenen Regimen zum Ausdruck; darüber hinaus erwachsen neue Probleme aus dem Versuch, die gewerkschaftliche Organisation in Perioden der Massenarbeitslosigkeit auszudehnen; demgegenüber waren die *Arbeitgeberverbände* in Osteuropa schwach, weil es zuvor keine Interessenorganisation des Kapitals gab. Dort, wo sich letztere entwickelt hatte, zeigte sich häufig das Phänomen, daß die Zahl der Verbände schnell anwuchs, während die Mitgliederzahlen gering blieben. In Georgien, Moldawien und Turkmenistan gibt es immer noch keine Arbeitgeberverbände, aber diese Länder gehören auch zu denjenigen, die bislang die geringsten Fortschritte im Transformationsprozeß gemacht haben.

Seit den späten 80er Jahren wurden vielfältige Versuche unternommen, häufig mit Unterstützung der *International Organization of Employers* und der *International Labour Organization* (ILO), eine institutionelle Vertretung der Interessen von Arbeitgebern und Managern einzurichten, aber die meisten dieser Versuche hinterließen eine fragmentierte und schwache Repräsentation unternehmerischer Interessen, weil es beispielsweise Differenzen zwischen den Handelskammern und anderen Arbeitgeberorganisationen gab, und in einigen Fällen traten Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern hervor. In vielen Ländern sind die Arbeitgeberorganisationen in den 90er Jahren relativ zu den Gewerkschaften stärker geworden. Häufig hatten sie Zugang zu ranghohen Politikern und konnten ihre Ziele durch Lobbyismus und – wie berichtet wird – in einigen Fällen auch durch weniger zuträgliche Mittel durchsetzen.

Wie schnell sich die Anzahl der Arbeitgeberverbände erhöht hat, kann man daran ermessen, daß es die mittel- und osteuropäische Abteilung der ILO (ILO-CEET) in den Jahren 1994-95 mit über 50 *nationalen* Arbeitgebervereinigungen in neun Ländern zu tun hatte (Aro/Grunewald 1995), und es war durchaus schwierig, mit dem Wechsel der Personen, Namen und Kräfteverhältnisse Schritt zu halten. Mitte der 90er Jahre gab es in Osteuropa wahrscheinlich mehr *nationale* Organisationen, die für sich in Anspruch nahmen, die Arbeitgeber zu vertreten, als nationale Gewerkschaftsbünde. Die funktionale Differenzierung hat zu diesem erstaunlichen Wachstum beigetragen: einige Organisationen sind gewöhnliche Handelskammern, einige vertreten im wesentlichen die Interessen von Staatsunternehmen und quasi-privatisierten Firmen und wieder andere setzen auf die neuen privaten Firmen und die kleinen Unternehmen. Es gibt zwar Überschneidungen, aber daraus folgt nicht, daß gemeinsame Interessen vertreten werden.

Immerhin haben aber auch die Arbeitgeber damit begonnen, sich zu organi-

sieren und ihre Interessen kollektiv in den Verhandlungen mit den Gewerkschaften und der Regierung zu vertreten. In vielen Ländern zeigt sich jedoch, daß die ökonomisch mächtigen Interessenten Wege gefunden haben, um durch Lobbyismus oder direkte Einflußnahme das durchzusetzen, was sie wollen, während zahlreiche Unternehmer offenbar der Auffassung sind, daß sowohl die Regierung als auch die Gewerkschaften zu schwach sind, um eine kollektive Interessenvertretung der Arbeitgeber notwendig werden zu lassen. Allerdings darf die Stärke der Arbeitgeberorganisationen nicht als Indikator für die Machtposition einzelner Arbeitgeber oder größerer Unternehmen mißverstanden werden.

*d) Die Institutionalisierung dreiseitiger Verhandlungen zwischen Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und Staat*

Während die Gewerkschaften um eine einheitliche Organisationsform kämpften und sich um eine neue Legitimität bemühen mußten, und während die Unternehmer eigene – wenn auch schwache – Organisationsformen entwickelten, um zu kollektiven Regulierungen der Arbeitsmärkte zu finden, führten zahlreiche neue Regierungen *dreiseitige Körperschaften und Verhandlungsrunden* ein, die Verhandlungen zwischen der Regierung oder einzelnen Behörden, den Arbeitgeberorganisationen und den Gewerkschaften sicherstellen sollten. Es ist sicher fraglich, ob diese neuen Körperschaften mehr als eine bloße Geste sind und tatsächlich den institutionellen Ansatzpunkt einer lebensfähigen, kollektiven Regelung der Arbeitsbeziehungen bilden und den sozialen Dialog organisieren können. In den meisten Ländern Osteuropas sollte man nicht allzu optimistisch über ihre Zukunftsaussichten urteilen. Wie mehrere Untersuchungen nahelegen, sind diese Körperschaften aus verschiedenen Gründen geschaffen worden. Ein namhafter ungarischer Regierungsvertreter führte vier hauptsächliche Motive an: 1. man hatte mit solchen dreiseitigen Gesprächen in früheren Transformationsprozessen, wie in Spanien in der Zeit nach Franco, gute Erfahrungen gemacht; 2. sie ließen sich vergleichsweise leicht aus den vorherigen zweiseitigen Verhandlungen zwischen den Arbeitern und dem Staat entwickeln; 3. die Institutionalisierung dieser Verhandlungen sollte die allgemeine Anerkennung der Verbände als 'Sozialpartner' befördern; 4. indem man den Vorgaben der ILO und der Europäischen Union folgte, wollte man mit der Einrichtung dieser Gesprächsrunden auch die internationale Anerkennung für die Transformationsländer sichern (Héthy 1994).

Diese Aufzählung kann noch um einen weiteren Punkt ergänzt werden: Zahlreiche Politiker und Regierungsberater waren der Ansicht, daß derartige Verhandlungsrunden die Kritik an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Regierung kanalisieren könnten, so daß die Opposition

weitgehend neutralisiert würde. Eigenartigerweise ist es so, daß die Machtposition der Gewerkschaften in den osteuropäischen Staaten durch die Teilnahmen an diesen dreiseitigen Verhandlung eher geschwächt worden ist, wohingegen sie in anderen Ländern auf diesem Wege ausgebaut wird. Es ist sogar möglich, daß die dreiseitigen Körperschaften in einigen Fällen zu einer fortdauernden Fragmentierung der gewerkschaftlichen Organisation beigetragen haben, insbesondere dort, wo alle wichtigen Gewerkschaftsverbände einen Sitz in den Verhandlungsrunden erhalten haben, mit der Folge, daß die kleinen Verbände eine über ihre Mitgliederstärke weit hinausgehende Bedeutung erlangen konnten.

Unter den zahlreichen Ländern, die solche Gesprächsrunden eingerichtet haben, findet man Bulgarien, wo ein Nationalrat für dreiseitige Partnerschaft gegründet wurde, in dem die meisten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften zusammengebracht werden. Dieser Rat schuf 'ständige Arbeitsausschüsse' zu zahlreichen Fragen, und das bulgarische Arbeitsgesetz hebt die Bedeutung des Nationalen Beschäftigungsrates als einer sozialpartnerschaftlichen Institution hervor, deren Zweck darin besteht, unter anderem die Willensbildung der Gewerkschaften und anderer Arbeitnehmerorganisationen zu fördern und deren Vorstellungen zur Beschäftigungspolitik und zu den Arbeitsbeziehungen aufeinander abzustimmen.

In der slowakischen Republik wurde 1991 ein Ökonomischer Koordinationsrat gegründet. Diese dreiseitige Körperschaft hat die Aufgabe, jährlich ein *Gemeinsames Abkommen* auszuhandeln, das veröffentlicht wird und weite Anwendung findet. Es beschäftigt sich mit dem Mindestlohn, mit dem Umfang und der Art der Lohnfestlegung, mit den Renten und anderen Sozialleistungen. In der tschechischen Republik gab es ebenfalls einen solchen dreiseitigen Rat, aber die Regierung Klaus zeigte eine gewisse Ablehnung gegenüber solchen korporatistischen Institutionen, so daß in den Jahren 1995 und 1996 kein Gemeinsames Abkommen zustandekam, und die Tagesordnungen des Rates waren in den letzten Jahren wenig konkret gehalten. Zwar haben die Gewerkschaften versucht, ihre zentrale Rolle in den Auseinandersetzungen um die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu bewahren, aber mit den führenden Regierungsvertretern kam es über die Perspektiven dieser Politik zu einer harten Konfrontation.

Nachdem Lettland die *Konvention Nr. 144* der ILO (über den sozialen Dialog) unterzeichnet hatte, richtete die Regierung eine dreiseitige Körperschaft ein, deren Aufgabe darin bestand, die Entscheidungen über die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu koordinieren, wobei sie sich auf die Löhne im öffentlichen Sektor, die Höhe der Arbeitslosenunterstützung und den Mindestlohn konzentrierte. Das Prinzip der dreiseitigen Verhandlungen fand ebenfalls in sieben nationale Gesetze Eingang. Allerdings hat die Schwäche des gewerkschaftlichen Dachverbandes eine effektive Arbeit der dreiseitigen

Körperschaft verhindert.

Eine entsprechende Institution hat auch in Litauen ihre Arbeit aufgenommen; ihre Aufgabe besteht darin, jährlich ein Abkommen über wirtschaftliche, soziale und beschäftigungspolitische Frage auszuhandeln. Die Arbeit dieser Kommission beruht auf den Prinzipien der Gleichheit aller Mitglieder, der konsensuellen Entscheidung und dem empfehlenden Charakter ihrer Beschlüsse. Der Aufsichtsrat über die staatliche Sozialversicherung und das Arbeitsamt verfahren ebenfalls nach diesen Prinzipien. Im Unterschied zu seinen baltischen Nachbarstaaten muß Estland solche dreiseitigen Institutionen zur Entscheidungsfindung erst noch formal gründen, obwohl bereits regelmäßig dreiseitige Verhandlungen stattfinden.

In der russischen Föderation gibt es bereits seit einigen Jahren eine solche Institution. In einem Abkommen werden die Richtlinien der Lohnfindung und der Sozialversicherung formuliert. Beobachter kommen zu dem Schluß, daß dieses Abkommen aber kaum eine praktische Wirkung auf den russischen Arbeitsmarkt hat. Aufgrund der Vielzahl der Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände, die in diesem Gremium vertreten sind, ist eine realistische Aushandlung von Kompromissen ausgeschlossen; das Sekretariat dieser dreiseitigen Körperschaft hatte zudem Schwierigkeiten, einen eigenständigen Status zu entwickeln, seitdem es der Regierung untergeordnet wurde.

Weißrußland führte 1995 eine aus den drei Parteien zusammengesetzte Schiedsstelle ein, die der Beilegung von sozialen und beschäftigungspolitischen Konflikten dienen soll. In Tadschikistan gibt es auch ein Gemeinsames Abkommen, das im Jahr 1996 zwischen dem nationalen Verband der Klein- und Mittelbetriebe und dem Dachverband der Gewerkschaften geschlossen wurde; darin verpflichteten sich alle Parteien, die geltenden Gesetze zu respektieren. Zwar gibt es in Moldawien keinen Arbeitgeberverband, aber man gründete dort 1994 eine *Dreiseitige Republikanische Kommission*, an der sich die Regierung, die Gewerkschaften und die Treuhänder beteiligten. Bislang ist dieses Gremium kaum in Erscheinung getreten und beschränkte sich auf die Formulierung einer Nationalen Übereinkunft, die hauptsächlich Maßnahmen zur Sicherung der Lohnzahlung, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Regulation des Arbeitstages enthält. Kasachstan hatte ein jährliches Gemeinsames Abkommen zwischen den drei Parteien. Tatsächlich verhielt es sich aber so, daß das Arbeitsministerium den Entwurf erarbeitete und die Arbeitgeber und Gewerkschaften ihm zustimmten. Viel Zeit wurde darauf verwendet, um regionale und sektorale Übereinstimmungen bei den Entgelten zu erzielen. Auch in Armenien gibt es eine solche Übereinkunft, aber sie ist ausgesprochen formalistisch, weil es weder bei den Arbeitgebern noch bei den Gewerkschaften funktionierende Dachverbände gibt. In Kirgistan gibt es ebenfalls ein dreiseitiges Ar-

rangement, um die Verwaltung des Sozialfonds zu überwachen, der für die soziale Sicherung zuständig ist; seit 1996 waren daran eine Vielzahl von unterschiedlichen Vertretern aus Regierung, Gewerkschaften, Arbeitgebern und aus anderen Interessengruppen beteiligt. Für eine effektive Arbeit ist diese Körperschaft zu groß und zu formalistisch.

Unter den Ländern, die die dreiseitigen Institutionen ablehnen, befindet sich Rumänien, wo jedoch von Zeit zu Zeit entsprechende Gespräche stattfinden. Obwohl Georgien und Aserbaidschan die Konvention Nr.144 der ILO unterzeichnet haben, fehlen dort solche Verhandlungen, was zum Teil daran liegt, daß es keinen Arbeitgeberverband gibt.

Schließlich muß noch erwähnt werden, daß sich die dreiseitigen Verhandlungen auch langsam auf einer Zwischenebene ausbreiten, auf der die Gewerkschaften und das Management der Betriebe mit staatlichen Stellen über Subventionen, Kredite, Marktnischen, gesetzliche Privilegierungen oder um irgendwelche anderen speziellen Vorteile für besondere Wirtschaftszweige, Unternehmen oder Regionen verhandeln. Dies ist etwa bei den Privatisierungsverfahren in Polen der Fall (Konecki/Kulpinksa 1995), oder auch in Bulgarien. Bei diesen kollektiven Aushandlungsprozessen findet man häufig einen Nachhall der alten Strukturen; dies ist jedoch bei dem Versuch, den dreiseitigen Formen der Arbeitsmarktsteuerung die nötige Legitimation zu verschaffen, kaum hilfreich.

Auch wenn man von diesem letzteren Phänomen absieht, gibt es keinen Grund für die Annahme, daß sich die institutionalisierten Verhandlungen zu einem starken und funktionsfähigen System der Interessenvertretung entwickeln werden; die Aussichten sind tatsächlich schlecht. Zu häufig geht die Gründung der dreiseitigen Körperschaften auf Entscheidungen zurück, die an der Spitze der Hierarchie und unter dem Druck von Regierungsmitgliedern getroffen und die darüber hinaus durch die Attraktivität solcher Institutionen außerhalb Osteuropas angeregt wurden. Die finanzielle Unterstützung, die diese Region von der EU und anderen Organisationen erhalten hat, um den Aufbau von Institutionen des sozialen Dialogs zu fördern, hat den Entwicklungsprozeß eher in seinen bisherigen Bahnen belassen als ihn zu vereinfachen; Kritiker könnten einwenden, daß diese Zahlungen es den Sekretären wieder einmal ermöglichten, der sozialen Bewegung voranzuschreiten.

Es mutet ironisch an, daß gerade in jenen Ländern Institutionen des sozialen Dialogs gegründet wurden, in denen die grundlegenden Voraussetzungen dafür fehlen oder nur bruchstückhaft vorhanden sind. Unter solchen Umständen bestimmt üblicherweise die 'Form' den 'Inhalt': Den sogenannten 'Abkommen' oder 'Übereinkünften' ist eine Feierlichkeit im Stil und Inhalt eigen, die jedoch verhindert, daß sie unter den Bedingungen des betreffenden Landes jemals eine Grundlage für arbeitsfähige Institutionen abge-



ben werden.

## 6. Tarifverträge – im Vorbeigehen?

Wie steht es um diese wesentliche Grundlage der industriellen Beziehungen? Wie in vielen anderen Teilen der Welt so zeigt auch in Osteuropa der Trend in Richtung einer weiteren *Dezentralisierung*; Verhandlungen auf Ebene der Betriebe und Unternehmen breiten sich in vielen Ländern aus. Häufig findet man ein zweistufiges Verfahren, in dem auf Landesebene Rahmenverträge abgeschlossen werden, in denen die Mindeststandards und allgemeine Entwicklungslinien festgelegt werden. Mit etwas Nachsicht könnte man die Verhältnisse in Rußland auf diese Weise beschreiben; in dreiseitigen Verhandlungen auf der föderalen Ebene werden allgemeine Richtlinien der Lohnentwicklung und der sozialen Sicherung beschlossen, während die Unternehmensleitungen mit den Gewerkschaften jährliche, seltener zweijährliche Abkommen über die tatsächlichen Löhne, die Arbeitsbedingungen und andere Fragen aushandeln (Standing 1996, Kap. 7).

In Kroatien werden die Tarifverträge auf sektoraler Ebene und für die einzelnen Unternehmen abgeschlossen. Die slowakische und die tschechische Republik haben diese beiden Formen 1991 in ihrem Gesetz über die Tarifverhandlungen geregelt. Die Regierung hält sich aus den Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften heraus, obgleich sie durch Entscheidungen im dreiseitig besetzten Wirtschaftsrat in diese Auseinandersetzungen involviert werden kann. In den Verträgen, die auf der unteren Ebene abgeschlossen werden, z.B. auf der Unternehmensebene, dürfen die Arbeiter nicht schlechter gestellt werden als in den Verträgen, die auf höherer Ebene, etwa in den Industriezweigen, vereinbart wurden. Außerdem kann das Arbeitsministerium den Kollektivvertrag für allgemeingültig erklären, so daß auch zunächst nicht davon erfaßte Arbeitsverhältnisse unter die Vereinbarung fallen.

Obgleich die ökonomische Situation zerrüttet ist, die Massenarbeitslosigkeit steigt und die Reallöhne fallen, ist die Streikhäufigkeit geringer als man erwarten würde. In Bulgarien gab es 1995 gerade 15 Streiks und 1996 noch 13, doch die Zahl der am Streik beteiligten Arbeiter war sehr hoch. Aus Lettland werden für das Jahr 1996 nur sieben Streiks berichtet, die weder eine hohe Beteiligung aufwiesen noch längere Zeit dauerten. Ganz ähnlich war die Situation in Estland. Im Unterschied dazu gab es in Rußland, in der Ukraine und Georgien sowie in anderen Ländern der ehemaligen Sowjetunion zahlreiche Streiks, die von den Arbeitern im Kohlebergbau angeführt wurden; ähnlich war die Situation auch in Rumänien.

Dies vermittelt eine gewisse Vorstellung von den Unterschieden, die in den

osteuropäischen Ländern bestehen; einigen Ländern gelingt es, die Arbeitskonflikte zu regeln, während in anderen Ländern legitimierte Institutionen fehlen, die für kollektive Verhandlungen benötigt werden. Wenn die Streikaktivitäten vergleichsweise gering sind, so kann darin ein Mangel an finanziellen Mitteln zum Ausdruck kommen, die benötigt werden, um einen Streik durchzustehen. Die Gründe können aber auch in unzureichenden organisatorischen Fähigkeiten, in der fehlenden Legitimation der Gewerkschaften bei den unzufriedenen Arbeitern oder in einer weitverbreiteten und lähmenden Resignation bestehen.

## **7. Unternehmensführung und Mitbestimmung: Neue Einflußmöglichkeiten der Arbeiter?**

Die Regierungen in Osteuropa haben – absichtsvoll oder nicht – durch die Wahl ihrer Verfahren zur Privatisierung der Betriebe auch neue Formen der *Unternehmensführung* hervorgebracht. Die Privatisierung durch *vouchers*, durch Berechtigungsscheine also, wie sie in der tschechischen Republik, in Rußland und Polen durchgeführt wurde, hat die Chancen einer breiten Teilhabe am Aktienbesitz vergrößert, obgleich die Wirklichkeit oft völlig anders aussieht. Der Kauf des Unternehmens durch das Management hat kleinen Gruppen plötzlich den Status von Kapitaleigentümern gegeben, aber in einigen Fällen ist auch das potentielle Gewicht der Arbeiter größer geworden.

Die Mitbestimmung seitens der Arbeiter wird nicht einfach zu erreichen sein, aber auch hier sind Ausweitungen möglich. Die Privatisierung der Betriebe durch 'Liquidation' bietet dafür zwar nicht immer die besten Voraussetzungen, in Polen hat aber das Ministerium für Privatisierung bei der Verwandlung der Betriebe in Aktiengesellschaften häufig neue Aufsichtsräte berufen, die zu einem Drittel von den Arbeitern gewählt wurden (Mason 1995). Zwar sind die möglichen Rückschläge bei diesen Prozessen bekannt, dennoch sind die neuen Entwicklungsmöglichkeiten im System der Unternehmensführung, die an vielen einzelnen Fällen erkennbar wird, eines der interessantesten Merkmale der Transformation.

Ähnliche Veränderungen sind in Ländern eingeleitet worden, die bislang wenig untersucht worden sind. Selbst Aserbaidshan hat Arbeitnehmerräte per Gesetz zu einem Bestandteil der Unternehmensleitung in jedem Industriebetrieb gemacht. Obgleich diese Räte keinen großen Einfluß auf die Entscheidungen des Managements ausüben, so können sie doch Möglichkeiten für eine weitere Entwicklung der Mitbestimmung beinhalten. In Kroatien enthält das Arbeitsgesetz von 1996 ebenfalls solche Mitbestimmungsrechte der Arbeiter in den Aufsichtsräten der Unternehmen.

Obwohl die *Nomenklatura* in Rußland auf undurchsichtigen Wegen die

Kontrolle über viele Unternehmen gewonnen hat, haben die verschiedenen Arten der Privatisierung dennoch Raum für Mischformen der Unternehmensführung gelassen. Solche neuen Formen könnten auf dem Aktienbesitz der Arbeiter beruhen, so daß Beschäftigte zusammen mit unternehmensfremden Aktienbesitzern in der Lage sind, verantwortlichere Formen des Managements und des Eigentums zu entwickeln. Bisher waren die Aussichten für ein günstiges Ereignis eher gering, aber in diesem großen und heterogenen Land finden viele interessante Experimente statt, die manchmal von einem neuen, innovativen Management eingeleitet werden, in anderen Fällen auf die Initiative der lokalen dreiseitigen Verhandlungsrunden zurückgehen und in wieder anderen Fällen einer Gewerkschaft zu verdanken sind, die einen bedeutenden Anteil der Unternehmensaktien gekauft hat. In der tschechischen Republik können die Arbeiter ihre Vertreter in den Aufsichtsrat der Aktiengesellschaften wählen, aber diese Möglichkeit der Interessenvertretung wurde durch das Wahlverfahren offenbar stark eingeschränkt, das den Aktienbesitzern und Managern eine wirksame Kontrolle gestattet. Um die Interessenvertretung der Arbeiter in den Unternehmen zu stärken, wäre eine echte finanzielle Beteiligung daran notwendig, aber die Erfahrungen in der tschechischen Republik, in Ungarn und in Polen haben gezeigt, daß auch dies nur einen beschränkten Erfolg bringt (Chilosi et al. 1995, Kalinova 1995, Laky 1995).

Betriebsräte bestehen in einigen Teilen Osteuropas ebenfalls fort wie beispielsweise in Ungarn. Wichtige und noch offene Fragen bestehen darin, ob die Reform der betrieblichen Mitbestimmung und die wachsenden Unterschiede in den Strukturen der Unternehmensführung die Interessenvertretung der Arbeiter in den Unternehmen stärken wird, ob sie die Polarisierung zwischen *insidern* und *outsidern* vorantreiben wird oder ob der Einfluß der Arbeiter sich in einem Trend zu dezentralisierten Lohnfindungssystemen und der Individualisierung der Arbeitsverträge auflösen wird.

## 8. Der Mindestlohn

Schließlich sollte noch hervorgehoben werden, daß der gesetzliche Mindestlohn einen vollständigen Bedeutungswandel erfahren hat; ursprünglich hatte er eine Schutzfunktion für die Arbeiter, die für die Arbeitsmärkte in Osteuropa sehr viel wichtiger war als im Westen. Der Mindestlohnsatz bildete üblicherweise die Basis der gesamten Lohnhierarchie und die Tarifordnung wurde als ein leidlich festes System von Lohndifferenzialen angesehen. Obwohl die Lohnspreizung stets größer war, als im allgemeinen angenommen wurde, lag der gesetzliche Mindestlohn sehr nahe beim Durchschnittslohn. Das ist heute nicht mehr der Fall.

In den 90er Jahren wandelte sich der Mindestlohn von einem Mittel der sozialen Sicherung in eines, das systematisch Verarmung erzeugt. Dabei muß berücksichtigt werden, daß dieser Lohnsatz das Niveau vieler sozialstaatlicher Leistungen bestimmt (Standing/Vaughan-Whitehead 1995). Neben anderen Institutionen haben die Weltbank und der IWF versucht, die osteuropäischen Regierungen von der Notwendigkeit niedriger Mindestlöhne zu überzeugen, um die Staatsausgaben und das Budgetdefizit des Staates zu senken und um die Inflation zu bremsen.

Das führte zu einigen absurden Konsequenzen. In der ersten Hälfte des Jahres 1997 betrug der Mindestlohn in Aserbaidschan etwa 2,2% des amtlich festgelegten Subsistenz Einkommens und 6,1% des Durchschnittseinkommens. In Georgien lag der Mindestlohn zwar bei 39% des durchschnittlichen Lohns, der im öffentlichen Sektor gezahlt wurde, aber das war gerade einmal 10% dessen, was als niedrigstes Subsistenz Einkommen für einen erwachsenen Mann veranschlagt wurde. In Kroatien betrug der gesetzliche Mindestlohn etwa 51% des Durchschnittslohns im Jahre 1996 und in der slowakischen Republik lag er 1995 bei 34,5% des Durchschnittslohns, etwa 95% des Subsistenz Einkommens für eine einzelne Person. In der tschechischen Republik wurde die Gesetzgebung zum Mindestlohn reformiert; heute ist er von den familiären Lebensumständen abhängig. 1996 lag er bei 94% des offiziellen Existenzminimums eines Einpersonenhaushalts, bei einem Haushalt mit zwei Erwachsenen, die beide den Mindestlohn erhalten, und zwei kleinen Kindern, decken die Mindestlöhne 63% des Existenzminimums. In Estland lag er 1996 bei 23% des Durchschnittslohns, in Lettland bei etwa 37% des durchschnittlichen Bruttolohns und in Rußland bei 10% des offiziell festgelegten, aber völlig unzureichenden Existenzminimums. Bulgarien war einem starken äußeren Druck ausgesetzt, den Mindestlohnsatz niedrig zu halten, um die Staatsausgaben zu senken, so daß er von 1990 bis 1995 von 43,7% auf 33,3% des Durchschnittslohns sank.

Insgesamt betrachtet ist der gesetzliche Mindestlohn schon lange kein Mittel mehr, um diejenigen zu schützen, die sich in den Niedriglohnsegmenten des Arbeitsmarktes bewegen, und es gibt keine Aussicht, daß sich dies ändern wird. Angesichts der außerordentlichen Verbreitung der Armut und der sozialen Ungleichheit in dieser Region sowie einer Massenarbeitslosigkeit, die zu einem langfristigen Problem der Arbeitsmärkte geworden ist, müssen andere Mittel gefunden werden, um durch Einkommensumverteilung die soziale Gerechtigkeit zu fördern. Solange dies nicht geschieht, werden die Gewerkschaften oder andere regulierende Institutionen nicht die allgemeine und öffentliche Anerkennung und Unterstützung erhalten, von der ihre Arbeit abhängt.

## **9. Abschließende Bemerkungen**

Wenn man mit einiger Berechtigung von einer gemeinsamen Gefahr in allen osteuropäischen Ländern sprechen kann, dann liegt sie sicherlich darin, daß mit der Abkehr von der – ohnehin illusorischen – allumfassenden gesetzlichen Regelung der Arbeitsbeziehungen durch den Staat, in der die Interessenvertretung nicht berücksichtigt wurde, nun eine Hinwendung zu unzureichenden, formalen Gesetzeswerken erfolgt, in denen die Vertretung der Interessen von Arbeitern und Unternehmern wiederum nicht geregelt und kaum berücksichtigt wird. Die zahlreichen neuen Gesetze und Verordnungen sollen zwar mit einem kapitalistischen Wirtschaftssystem vereinbar sein, das auf dezentralisierten Verhandlungen und vertraglich geregelten Beschäftigungsverhältnissen beruht, aber in vielen Fällen werden die Gesetze nicht in Kraft gesetzt oder sie werden straflos umgangen.

Für die Gewerkschaften, die eine wichtige soziale Funktion ausüben wollen, ist die Lage entmutigend. Sie müssen unter ihren Mitgliedern, in der Öffentlichkeit, innerhalb des politischen Systems und bei den Arbeitern eine allgemeine Anerkennung als legitime Interessenvertretungen gewinnen. Die Gewerkschaftsbewegung muß den allgemeinen Mitgliederrückgang umkehren, das tatsächliche Engagement ihrer Mitglieder erhöhen und den Prozeß der Fragmentierung, der sich seit den frühen 90er Jahren zeigt, aufhalten und umkehren. Schließlich müssen die Gewerkschaften Wege finden, um diejenigen anzusprechen und zu repräsentieren, die sich an den Rändern der Arbeitsmärkte befinden, die zunehmend informeller und flexibler werden. In einem gewissen Sinne müssen die neuen Gewerkschaften sich anders entwickeln als die traditionellen Industriegewerkschaften in Westeuropa, was etwas paradox anmuten mag, weil letztere ihnen immer als Vorbild präsentiert werden.

Die große Herausforderung für die Organisationen der Unternehmer besteht darin, daß sie professionell werden müssen. Wenn der soziale Dialog unterbleibt, dann bringt der Lobbyismus von machtvollen Gruppen oder Personen die schlimmsten Auswüchse bei der Durchsetzung von Interessen hervor: Absprachen, Korruption und Opportunismus treten an die Stelle einer offenen Auseinandersetzung über Interessen. Die Funktionsfähigkeit einer regulierten Marktwirtschaft, in der die Effizienz und die Gleichheit mit derselben Energie verfolgt werden, erfordert legitimierte Institutionen, welche die Forderungen und Ziele einer allgemein anerkannten Unternehmerschaft artikulieren. Um dies zu erreichen, müssen auch die Arbeitgebervereinigungen den Trend zur Fragmentierung umkehren, sie müssen die privaten und die öffentlichen Arbeitgeber deutlicher vertreten und sie müssen professioneller in der Ausführung ihrer Dienstleistungen für ihre Mitglieder – und für die Gesellschaft – werden.

Für die Regierungen wird die größte Herausforderung in den kommenden Jahren unter anderem darin bestehen, bessere Wege zur Regulierung des Arbeitsmarktes zu finden, um den Trend zur weiteren Informalisierung der Ökonomie und zur Ausdehnung der Schattenwirtschaft umzukehren. Werden die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände ihre entscheidende Rolle erst einmal ausfüllen können, dann wird das Problem darin bestehen, institutionelle Formen zu finden, in denen die Interessen derjenigen vertreten werden, die an den unsicheren Rändern der Arbeitsmärkte stehen. Genau das wird sich auch, wenn man längere Zeiträume betrachtet, als eine der schwierigsten Aufgaben für das gesamte Europa erweisen.

*Aus dem Englischen übersetzt von Klaus Schabacker*

## Literatur

- Aro, P., Grunewald, B. (1995): Who and what are employers in Central and Eastern Europe? *Transfer* 1 (3) July: 387-92.
- Bulgarian National Employment Service (1996): *Annual report: Labour market in 1995*. Sofia.
- Chilosi, A.; Krajewska, A.; Kwiatkowski, E. (1995): Poland: From traditional to new forms of financial participation, in: Vaughan-Whitehead, pp.167-82.
- Clarke, S.; Fairbrother, P. (1994): Post-communism and the emergence of industrial relations in the workplace, in: Hyman/Ferner, pp.386-97.
- Héthy, L. (1994): Tripartism in Eastern Europe, in: Hyman/Ferner, pp.312-36.
- Hyman, R., Ferner, A. (eds) (1994): *New frontiers in European industrial relations*, Oxford: Blackwell.
- ILO-CEET (ILO – Central and Eastern European Team) (1994): *The Bulgarian challenge: Reforming labour market and social policy*. Budapest: ILO.
- ILO-CEET (ILO – Central and Eastern European Team) (1995): *The Ukrainian challenge: Reforming labour and social policy*. Budapest: Central European University Press.
- Kalinova, L. (1995): The Czech Republic and Slovakia: Share-ownership – An opportunity open to all, in: Vaughan-Whitehead, pp. 183-98.
- Konecki, K.; Kulpinska, J. (1995): Enterprise transformation and the redefinition of organisational values in Poland, in: E. Dittrich, G. Schidt und R. Whitley (eds), *Institutional legacies and industrial transformation in Europe*, pp. 234-54. London: Sage.
- Laky, T. (1995): Hungary: Share-ownership – A new option for workers, in: Vaughan-Whitehead, pp. 199-220.
- Mason, R. (1995): Industrial relations in an unstable environment: The case of Central and Eastern Europe, in: *European Journal of Industrial Relations*, 1 (3):pp.341-67.
- Sewerynski, M. (1995): Trade unions in the post-Communist countries: Regulation, problems and prospects, in: *Comparative Labour Law Journal*, 16 (2), pp. 177-230.
- Standing, G. (ed) (1991): *In search of flexibility: The new Sowjet labour market*. Geneva: ILO.
- Standing, G. (1996): *Russian Unemployment and enterprise restructuring: Reviving dead souls*. Basingstoke: Macmillan.
- Standing, G.; Vaughan-Whitehead, D. (eds) (1995): *Minimum wages in Central and Eastern Europe: From protection to destitution*. Budapest/London: Central European University Press.
- Tapiola, K. (1995): Trade Union development in the CEECs', in: *Transfer* 1 (3): pp. 360-77.
- Thirkell, J.; Scase, R.; Vickerstaff, S. (eds) (1995): *Labour relations and political change in Eastern Europe: A comparative perspective*. London: UCL Press.
- Vaughan-Whitehead, D. (ed) (1995): *Workers' financial participation: East-West experiences*, Geneva: ILO.

Frieder Otto Wolf

---

## Das Wunder von Europa läßt noch auf sich warten Zu Lage und Perspektiven der europäischen Linken nach der neoliberalen Gegenreform

### **1. Drei Gründe, warum eine realistische Chance zur politischen Gestaltung der europäischen Verhältnisse besteht**

Die Völker Europas haben in den 90er Jahren eine einfache politische Erfindung gemacht, deren Tragweite bis heute noch nicht absehbar ist. Im Gegenzug zu der bis dahin ungebrochenen Offensive einer transnationalen neoliberalen Politik haben sie eine Methode der – durchaus nicht unwirksamen – Gegenoffensive von unten erfunden, die sich bisher nicht in die strategischen Fallen von Protektionismus und Nationalismus verstrickt hat. Die neoliberale Gegenreform hatte einen neuen Schub von Globalisierung und Europäisierung zu den Schlüsselösungen ihrer Politik gemacht. Demgegenüber haben die Völker Europas ihre negativen Erfahrungen mit der unter diesen Lösungen vorangetriebenen Mikroökonomisierung ihrer Lebensverhältnisse und der Deregulierung des Wirtschaftens in grenzübergreifend wirksame politische Gegeninterventionen umgesetzt. Diese Gegeninterventionen von unten setzten an drei Punkten an, an denen es sich entscheidet, ob der im Zeichen der Entfesselung der Marktkräfte am europäischen Binnenmarkt wieder in Gang gebrachte europäische Integrationsprozeß ein bloßer »Verstärker« (Streeck) für die Globalisierungs-Imperative bleibt, oder aber aus ihm die Chance für eine erneute politische Gestaltung der europäischen Verhältnisse gewonnen werden kann. Diese Gegeninterventionen setzen an:

- an der Ratifikation von Änderungen der europäischen Verträge,
- an Kommunikations- und Handlungsstrukturen innerhalb der europäischen Unternehmen und ihrer Belegschaften und
- an den Mehrheitsverhältnissen im Ministerrat als dem zentralen Ort der Macht innerhalb der europäischen Union.

Vor allem durch die europapolitische Nutzung der in den Mitgliedsstaaten vorhandenen Verfassungsinstrumente von Referenden (z.T. auch durch in-

tensivere parlamentarische Behandlung der Ratifikationsverfahren wurde für die Europäische Union zusammengenommen ein »Verfassungseffekt« erzielt: An die Stelle der (technokratisch und bürokratisch untermauerten) Verfahren einer Integration durch Einigung zwischen Regierungen treten damit zunehmend dem Anspruch nach demokratische Verfahren für politische Richtungsentscheidungen. Dadurch ist inzwischen in der Mehrheit der Mitgliedsstaaten eine Entwicklung der öffentlichen Diskussion erreicht, die die europäische Dimension als unumgebar wichtig auch für das Verfolgen national oder regional verorteter gesellschaftlicher Interessen begreift und so die Grundvoraussetzung für die Entstehung einer europäischen politischen Öffentlichkeit geschaffen hat.

Die Transnationalisierung der Unternehmen wird zunehmend von Bemühungen der betroffenen Belegschaften und Gewerkschaften begleitet, jedenfalls informationell und kommunikativ nachzuziehen, um grenzübergreifend handlungsfähig zu werden. Der erste 'europäische Streik' im Rahmen des Renault-Konzerns, mit dem die Belegschaften grenzübergreifend solidarisch auf das Vorhaben der Stilllegung des Renault-Werkes im belgischen Vilvoorde reagierten, war ebenso ein erster wichtiger Indikator für diese neue Entwicklung, wie die an die Dezemberstreiks in Frankreich 1995 anknüpfenden »Europäischen Märsche gegen Massenerwerbslosigkeit, prekäre Beschäftigung und soziale Ausgrenzung«, die 1997 zum ersten Mal europaweit Erwerbsloseninitiativen und radikalere gewerkschaftliche und politische Kräfte zu Protestmärschen und einer Demonstration bei dem Amsterdamer EU-Gipfel motivieren konnten, oder die 1998 eingeleitete Politik einer grenzübergreifenden Koordination der Tarifpolitik seitens der deutschen IG Metall.

Zugleich mit den ersten Symptomen einer Krise der unter der neoliberalen Hegemonie ausgeweiteten und deregulierten Weltfinanzarchitektur begann sich das gesellschaftliche Klima in den westeuropäischen Ländern zu verändern: Konservativ-liberalen Regierungen wurde von den WählerInnen immer deutlicher verübelt, daß sie die restriktive Austeritätspolitik der Jahre 1993 bis 1997 im Namen Durchsetzung der Maastricht-Kriterien zu ihrem ureigenen Anliegen machten. Die spanische Regierung Aznar, die sich selbst gegen eine extrem Maastricht-eifrige Sozialdemokratie durchgesetzt hatte, ist heute neben den Luxemburger Großkoalitionären die letzte Bastion jener politischen Konstellation von Mitgliedsstaats-Regierungen, die einst mit der Durchsetzung des Maastricht-Vertrages, der WTO-Ratifizierung und »neuen Politikmodellen«<sup>1</sup> im Stile von Brittan und Bangemann,

---

1 Die mit völkerrechtlich verbindlichen Konventionen die deregulierte Kapitalzirkulation gegen jede Art von politischen Eingriffen, insbesondere durch nationalstaatliche Gesetzgebung oder Regierungshandeln schützen wollen, wodurch dem Kapital so etwas wie ein weltweiter »Grundrechtsschutz« mit Verfassungsrang eingeräumt würde.



wie dem inzwischen im ersten Anlauf gescheiterten MAI<sup>2</sup>, den krönenden Abschluß der neoliberalen Gegenreform gerade in Europa durchsetzen hatten wollen.

In Portugal, Italien, Schweden, Finnland, Großbritannien, Frankreich und schließlich auch in der Bundesrepublik Deutschland haben die WählerInnen nacheinander den konservativ-liberalen Regierungskonstellationen der späten 80er und frühen 90er Jahre das Vertrauen entzogen und damit auch die Mehrheitsverhältnisse im Ministerrat der EU umgekehrt. Dem gingen z.T. überraschend intensive gesellschaftliche Auseinandersetzungen voraus, als deren Gemeinsamkeit in den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten sich am ehesten der Umstand hervorheben läßt, daß sie sich an ganz anderen Punkten entzündete, als die linken Kritiker des Neoliberalismus erwartet hatten: An der Verteidigung des öffentlichen Dienstes in Frankreich im Dezember 1995, an der Verteidigung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in Deutschland im Sommer 1996, an den Urlaubsregelungen in Dänemark im Sommer 1997 – an Punkten, die als eine empörende Verletzung des »guten Rechtes« der abhängigen Arbeit gewertet wurden.

Eine Vielfalt mehr oder minder erneuerter linker Ansätze scheint seitdem zumindest auf parlamentarischer Ebene wieder auf der Siegerstraße zu sein. Die Frage, ob diese Regierungen annähernd wissen, was sie unter den im Jahrzehnt der neoliberalen Gegenreform innergesellschaftlich wie international tiefgreifend veränderten Umständen als Linke sinnvoll wollen können, was ein 'radikal zeitgenössisches linkes Projekt' ausmacht, ist noch offen; ebenso die nicht weniger spannende Frage, ob sie sich über ihre unterschiedlichen Erfahrungs- und Traditionshintergründe hinweg rechtzeitig darüber verständigen können, wie sie ein solches Projekt in Europa oder im globalen Ringen um die Neugestaltung der 'einen Welt' politisch wirksam zur Geltung bringen können.

Festhalten läßt sich immerhin schon zweierlei: *Erstens* wird es ihnen gewiß mißlingen, diese Aufgabe zu lösen, wenn sie sich jeweils primär als Vertreter nationaler Sonderinteressen, gegen die anderen EuropäerInnen, begreifen und darüber hinaus angesichts der internen Schwierigkeiten mit einer immer auch ängstlichen WählerInnenbasis angesichts der verbreiteten Krisensignale vor allem ihre Kontinuität gegenüber der vorangegangenen Generation von Regierungen betonen. Bedauerlicherweise ist die schlichte Umkehrung ebenso unbestreitbar: Wenn ihnen nicht gelingt, in europäischer und globaler Politik nachvollziehbar an die wohlverstandenen Interessen ihrer nationalen WählerInnenbasis anzuknüpfen und deren Panik

---

2 Vgl. Kreissl-Dörfler (1998). Allerdings bleibt es signifikant, daß der vorerst entscheidende Schlag nationalstaatlich geführt werden mußte – in Gestalt der Entscheidung der Regierung der pluralen Linken in Frankreich, eine Fortführung dieser Art von Vertragsverhandlungen nicht mehr mitzumachen.

angesichts weitreichender Veränderungsprozesse zu vermeiden oder zu bändigen, auch dann werden sie unverrichteter Dinge abtreten müssen. Zwischen beiden Möglichkeiten des Fehlgehens liegt ein schmaler Erfolgspfad.

*Zweitens* wird die grenzübergreifende politische Konvergenz der europäischen Linken sicherlich *nicht* die Form einer politischen »Vereinheitlichung« annehmen. Wenn es gelingt, die Vielfalt von unterschiedlichen Interessenperspektiven, Erfahrungshorizonten, konzeptionellen Traditionen und politisch-kulturellen »Stilen« so aufeinander zu beziehen, daß die beteiligten politischen Projekte *kompatibel* und in ihrer Hauptwirkung konvergent werden, ist schon alles Entscheidende gewonnen.

## **2. Die subjektive Seite: Die Pluralität der Linken in Europa als Teil der strategischen Schwierigkeit, diese Chance zu nutzen**

### *1. Regionalisierung der Linken und Globalisierung des Kapitals*

Die Vielgestaltigkeit der politischen Linken in Europa betrifft längst nicht mehr nur die großen parteipolitischen Familien, die bis zu den 60er Jahren das Bild der Linken geprägt haben – Sozialdemokraten, Kommunisten und neue Linke.<sup>3</sup> Auf die intellektuell geprägte neue Linke der 60er und 70er Jahre sind neue soziale Basisbewegungen gefolgt, die eine 'alternative Linke' konfiguriert haben, zu der auch überwiegend die grünen Parteibildungen gehören. Dabei sind libertäre, an überschüttete Traditionen des Anarchismus anknüpfende, sowie radikalliberale Motive neu belebt worden.

In dem Maße, in dem die unterschiedlichen Linken seit dem offenen Aufbrechen der verschleppten Krise des Marxismus in den 60er und 70er Jahren<sup>4</sup> dazu gezwungen waren, entweder sektiererisch zu verkümmern oder sich neu in ihrem gesellschaftlichen Kontext zu verankern, sind sie auch auf vielfältige Weise in den unterschiedlichen nationalen politischen Kulturen Europas angekommen: Deren Verwandtschaftsbeziehungen gemäß zeigen sich zunehmend romanisch-südeuropäische, angelsächsische, skandinavische und mitteleuropäische Verwandtschaftsgruppen, die sich z.B. an dem Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Unternehmensvertretern, an dem Verständnis von Politik, Staat und Recht, an der Auffassung von politischer Propaganda und ExpertInnenwissen, sowie an ihrer Herangehens-

3 Anders als in den USA (vgl. Buhle 1987) haben diese 'etablierten' Formen der Linken in Europa anarchistische und radikalliberale Elemente fast vollständig verdrängt.

4 Es ist überfällig, diese Krisen in ihrer vollen historischen Dimension zu sehen. Seit der selbst krisenhaften Konstitution des kautskyanischen »orthodoxen Marxismus« (vgl. Masaryk 1896) zählte Labriola bereits 1903 die dritte Krise. Karl Korsch greift 1929 die These von der akuten Krise des Marxismus angesichts des theoretischen Stalinismus (unter dem Namen des »Marxismus-Leninismus«) wieder auf, desgleichen Sartre 1956/57 und Althusser 1976, um nur die Höhepunkte zu nennen (vgl. auch PROKLA 36).

weise an theoretische Orientierungsaufgaben oder praktische Problemlösungen deutlich unterscheiden, wobei ältere historische Differenzen wie die zwischen römischer und germanischer Rechtstradition, Katholizismus und Orthodoxie sowie von Reformation und Gegenreformation in vielfach gebrochenen Formen immer noch präsent zu sein scheinen.

Dieser 'geokulturellen' Differenzierung der Befindlichkeiten und praxisleitenden Orientierungsmuster der unterschiedlichen Linken entspricht allerdings auf paradoxe Weise ein steigendes Anforderungsprofil hinsichtlich gemeinsamen oder zumindest konvergenten europäischen Handelns. Im Unterschied zu den Herausforderungen der 80er Jahre, in denen die Anti-AKW- oder die Friedensbewegung ihre praktische Solidarität mit den Bewegungen andernorts auch dadurch beweisen konnte<sup>5</sup>, daß sie am eigenen Ort den AKW-Bau und die Hochrüstung bekämpfte und gegen die 'eigene Seite' aufstand, ist eine Neuregulierung des Europäischen Binnenmarktes oder ein faires Regulationsregime für die internationalen Finanzmärkte nicht ohne ein gemeinsames und abgestimmtes politisches Handeln durchzusetzen. Schwieriger noch: Es reicht auch subjektiv nicht mehr aus, als Bewegungen transnational und grenzübergreifend zu handeln. Die Erfahrung der Globalisierung und die Ideologie des Globalismus haben das Problem des Internationalismus als Aufgabe, reale transnationale Handlungsfähigkeit zu entwickeln, unübersehbar auf die politische Tagesordnung gesetzt. Ohne entsprechendes Handeln ganzer Staaten – d.h. ihrer bevollmächtigten Vertreter auf der internationalen Bühne, der Regierungen – kann gar nichts von dem, worum es heute geht, auch nur auf den Weg gebracht, geschweige denn dauerhaft durchgesetzt werden. Aber dies gilt auch umgekehrt: Ohne Bündnisse ganz neuartiger Buntheit, mit anderen Regierungen, mit grenzübergreifenden Organisationen aus neuen und alten sozialen Bewegungen, mit lokalen Basisinitiativen und Intellektuellen oder ExpertInnen, bleibt das staatliche Handeln alleine relativ ohnmächtig.

## *2. Das parteipolitische Erbe der neuen sozialen Bewegungen*

Die neuen sozialen Bewegungen – autonome Frauenbewegung, Ökologiebewegung, unterschiedliche 'bunte' Basisbewegungen, sowie die Friedensbewegung, die diese Bewegungsmotive an einem übergreifenden tagespolitischen Thema bündelte, haben auf fast alle Parteien des demokratischen Spektrums eingewirkt. Dies gilt selbst dort ganz besonders für die Parteien aus der Tradition der Arbeiterbewegung, wo sich diese neuen sozialen Bewegungen als deren Antipoden begriffen haben. Also insbesondere für die Parteien des sozialdemokratischen und kommunistischen Spektrums der

---

5 In Abgrenzung zur NIMBY-Haltung (Not in my backyard) formulierten diese Bewegungen in der BRD von vornherein »universalistisch«: »Kein AKW in Brokdorf oder anderswo!«

stark von der Arbeiterbewegung geprägten europäischen Reformländer des Fordismus, in denen sie spätestens mit dem beginnenden Generationenwechsel in den 80er Jahren eine Erneuerungsdebatte auslösten.

Grüne und grün-alternative Parteien, die zunächst in der angelsächsischen Welt, in Neuseeland, Tasmanien und Australien, dann in England, als Mittelschicht-Protestparteien entstanden waren, konnten sich in Westeuropa in einem komplizierten Prozeß – etwa mit heftigen Rückschlägen in Frankreich und England – in dem Maße als ein eigenständiger Faktor in unterschiedlichen Parteiensystemen etablieren, in dem es ihnen gelang, sich als »parlamentarischer Arm« der neuen sozialen Bewegungen zu konsolidieren und dabei sowohl bisher linksradikale als auch linksbürgerliche Kräfte für gemeinsame Reformprojekte zu gewinnen.<sup>6</sup> Beispiele hierfür sind – in unterschiedlicher Phasenabfolge – die deutschen, wallonischen und französischen Grünen. Die österreichischen, flämischen, schwedischen oder irischen Grünen mußten sich dagegen als parlamentarische Kraft erst in verschiedenen Konkurrenzkonstellationen gegen Kräfte der traditionellen (A, B) oder neuen Linken (IRL) oder gegen den demokratischen Zweig der regionalistischen Bewegungsparteien (B) durchsetzen. In Osteuropa mit seinen durch die Nachwirkungen des sowjetischen Modells ideologisch verschobenen Parteiensystemen haben sich die Grünen bisher nur punktuell – in Georgien und in der Ukraine – als eigenständige parlamentarische Kraft etablieren können, sind aber z.T. als Bündnispartner in Wahlkoalitionen der linken Mitte relevant, etwa in der Slowakei, in Slowenien und mit Einschränkungen auch in Bulgarien.

Wo sich eine solche Gewinnkonstellation auch nicht annähernd herstellen ließ, da die Rolle der Partei der neuen sozialen Bewegungen bereits glaubwürdig besetzt war (wie in Dänemark und Norwegen), weil die traditionellen Arbeiterparteien noch in den 70er Jahren faktisch neu gegründete Träger eines postfaschistischen Demokratisierungsprozesses waren (wie in Portugal, Spanien oder Griechenland) oder weil das Wahlsystem die Bildung von neuen 'Bündnisparteien' nicht zuließ (wie in Großbritannien), verblieben die Gründungsansätze in einem mehr (Spanien) oder minder (Dänemark) prekären Sektenstatus, sofern sie nicht bei anderen Kräften dauerhaften Unterschlupf finden konnten (in Portugal bei der traditions-kommunistischen KP, in Polen bei der radikalliberalen Freiheitsunion).

Insgesamt ist es den grünen Parteien in Europa nicht gelungen, ihre Gründungsansprüche als »Partei neuen Typs« (Jäger 1980) oder »Antiparteien-

---

6 Aus der international vergleichenden »Grünen-Forschung« möchte ich besonders die in Deutschland bisher kaum beachteten Arbeiten Jorge Riechmanns hervorheben. Als aktuelle Informationsquelle über den Stand der Entwicklung grüner Parteien in Europa bieten sich die Publikationen der 1996 gegründeten »Europäischen Föderation der Grünen Parteien« an, insbesondere deren Newsletter »update« (seit 1996).

Partei« (Petra Kelly) einzulösen, die die »Altparteien« ablösen wollten. Was ihnen aber sehr wohl, ankündigungs- und erwartungswidrig, gelungen ist, ist zumindest als Juniorpartner der linken Gesamtkonfiguration eine wachsende Rolle zu spielen. Inzwischen sind sie innerhalb der EU an vier Koalitionen der linken Mitte beteiligt (I, F, SF, D) und in Schweden – zusammen mit der Linkspartei – einer der beiden Tolerierungspartner der sozialdemokratischen Minderheitsregierung. In Osteuropa sind in Georgien, Polen, Slowakei und Litauen mehr oder minder grüne Regierungsbeteiligungen zu verzeichnen.

### 3. Die europäischen Reste der kommunistischen Weltbewegung

Wenn wir die Perestrojka an ihrem eigenen Anspruch messen, nämlich einen tragfähigen neuen Typus des demokratischen Staatssozialismus hervorbringen, sind die Fernwirkungen ihres Scheiterns in Westeuropa, oberflächlich betrachtet, auf die kommunistische Parteienfamilie beschränkt geblieben. Zunächst hatten bereits ältere Spaltungen und Neugründungen, die bis in die 50er Jahre zurückreichten (etwa die Tagebuch-Gruppe in Österreich, die Linkssozialisten in Norwegen oder die Sozialistische Volkspartei in Dänemark), aber auch in den 60er Jahren neu eingeleitet wurden (wie bei der Bildung der griechischen KP-Inland) schon unterschiedliche parteipolitische Strukturen hervorgebracht, die sich bereits vor Gorbatschow programmatisch auf die neuen sozialen Bewegungen ihrer Länder bezogen. Später bildeten sich *Groen-Links* in Holland und das postkommunistische Bündnis von *Izquierda Unida* und *Iniciativa per Catalunya* in Spanien.

Die Bildung des heutigen Linksbündnisses *Synaspismos* in Griechenland oder die bündnispolitische Erneuerung der traditionellen Linksparteien in Schweden und Finnland bezogen dagegen wesentliche Anstöße aus der Perestrojka und ihrem Scheitern. Die »euro-kommunistische« britische KP hat sich Anfang der 90er Jahre, als ein wichtiges Moment der Vorbereitung des Durchbruchs von *New Labour*, mit spürbarem Erfolg in der Labour Party aufgelöst.

Die Entwicklung der italienischen Kommunisten zum Linksbündnis der PDS einerseits und zu den *Rifondazione*-Kommunisten andererseits hat ihre Wurzeln schon vor Gorbatschow. Die einstigen »Euro-Kommunisten« haben überwiegend mit der Neugründung der PDS als Volkspartei der demokratischen Linken auf die epochalen Veränderungen im internationalen Kontext wie in der davon nicht ganz ablösbaren Krise der italienischen Nachkriegsrepublik reagiert. Nur eine kleine, in sich heterogene Minderheit – von Traditionskommunisten und neuen Linken – hat den (so weit erfolgreichen) Versuch unternommen, auch in Italien eine parlamentarische Par-

tei der alternativen Linken zu etablieren; deren jüngste Spaltung an der Frage der Regierungsbeteiligung beweist zunächst nichts weiter, als daß eben diese strategische Frage in der europäischen Linken seit etwa 100 Jahren alles andere als ausdiskutiert ist.

Nur in Frankreich, in Dänemark und in Holland ist es radikaleren, z.T. explizit linksradikalen Kräften, die z.T. an trotzkistische Politiktraditionen anknüpfen – bisher gelungen, eine eigenständige wahlpolitische Kraft im parlamentsfähigen Bereich zu konstituieren.

In drei Ländern sind Parteien aus dem postkommunistischen Spektrum in Westeuropa an Regierungskoalitionen beteiligt (I, F, SF); in Schweden sind sie – wie die Grünen – Tolerierungspartner der Sozialdemokratie. Das »Forum der Europäischen Neuen Linken«, das von der Kerngruppe der Fraktion der »Vereinigten Europäischen Linken« im Europäischen Parlament (Izquierda Unida/Iniciativa per Catalunya, Synaspismos, Rifondazione Comunista) getragen wird, bietet einen kontinuierlichen lockeren Diskussionszusammenhang, an dem auch die PDS, die holländische »GroenLinks«-Partei und die Socialistisk Folkepartiet aus Dänemark teilnehmen (die beide auch im grünen Spektrum eine Rolle spielen). In Osteuropa stellen linke Parteien mit postkommunistischer Entstehungsgeschichte die Alternative zu »bürgerlichen«, liberal-konservativen Regierungskoalitionen dar und plädieren inzwischen in der knappen Mehrzahl der Kandidatenländer für einen EU-Beitritt.

#### *4. Die Schranken der heutigen Handlungsfähigkeit der europäischen Linken können nicht durch »Vereinheitlichung« überwunden werden*

Es ist nüchtern festzuhalten: Die europäische Linke als ein handlungsfähiges kollektives Subjekt gibt es nicht. Sie hat weder eine gemeinsame politische Tradition, noch ein organisatorisch-institutionelles Dach, noch eine gemeinsame Sprache der theoretischen Selbstverständigung. Ob es eine relevante europäische Linke wieder geben wird, entscheidet sich im nächsten Jahrzehnt, wenn nicht schon in den nächsten Jahren an der Frage, ob es den unterschiedlichen Formationen der europäischen Linken gelingen wird, an der von den europäischen Völkern – durch Streiks und Demonstrationen, aber auch in Abstimmungen und Wahlen – auf die historische Tagesordnung gesetzten Aufgabe zumindest als eine handlungsfähige Konfiguration von Akteurssystemen gemeinsam und grenzübergreifend handlungsfähig zu werden: an der Aufgabe einer demokratischen Aneignung und Umgestaltung der europäischen Integration, deren letzte Entwicklungsphase unter marktradikaler Hegemonie stattfand und in den europäischen Binnenmarkt und den Euro einmündete.

### 3. Die objektiven Bedingungen: Die Lage nach der neoliberalen Gegenreform

#### 1. Der historische Kontext des Neoliberalismus

Um sich über die Grundzüge der gegenwärtigen Lage klar zu werden, ist eine unter Linken immer noch verbreitete Betrachtungsweise aufzugeben, die die neoliberale und monetaristisch inspirierte Politik der letzten 15-20 Jahre entweder bloß als fehlerhafte wirtschaftspolitische Doktrin oder als einseitig interessengebundene ökonomische Durchsetzungsstrategie begreift. Handlungsrelevant aufklärend wird die kritische Analyse erst, wenn sie begreifbar macht, inwiefern jene – gerade in ihrer Fehlerhaftigkeit und Einseitigkeit – zur hegemonialen Ideologie einer durchschlagenden historischen Veränderung hat werden können, die die in den 60er Jahren fest betonten Strukturen des Fordismus in ihren Grundlagen aufgelöst hat.

Eine derartige nüchtern-realistische Betrachtung ist allerdings das Gegenteil des von den SachwalterInnen und MittlerInnen der neoliberal-konservativen Hegemonie immer noch eingeforderten 'Anpassungsrealismus': Sie nimmt vielmehr die inzwischen zu wirklichen Einbrüchen ausgedehnten Risse und Niederlagen des Projektes der neoliberalen Gegenreform nicht weniger aufmerksam zur Kenntnis als die von diesem bereits irreversibel bewirkten Veränderungen – und sie fragt vor allem nach den *heute* anstehenden Alternativen.

Es ist gegenwärtig offenbar schwierig, die zentrale Frage zu entscheiden, ob sich wirklich im letzten Jahrzehnt schon so etwas wie ein neues säkulares Entwicklungsmodell durchgesetzt hat. Als exemplarische derartige Entwicklungsmodelle begreife ich die drei weltweit Epoche machenden Großkonfigurationen von technologischen und arbeitsorganisatorischen Grundlagen, politischen Regulierungsprozessen und internationalen Mustern von Hierarchie und Arbeitsteilung, die die kapitalistische Produktionsweise in der modernen bürgerlichen Gesellschaft bisher hervorgebracht hat: *erstens* den klassischen »Konkurrenzkapitalismus« der Dampfmaschine unter unangefochtener britischer Hegemonie (bis in die 60er Jahre des 19. Jahrhunderts), *zweitens* den im Zentrum bereits von Maschinensystemen geprägten klassischen »Imperialismus« unter der Hegemonie eines ungleichen Konzertes von modernen (USA) und traditionellen (Frankreich, England) Nationalstaaten und labilen »Reichen« (Rußland, Österreich-Ungarn, Deutschland) als auf- und absteigenden Weltmächten (bis zum 1. Weltkrieg) und *drittens* den durch Elektrifizierung und Chemisierung, sowie durch tayloristische Arbeitsorganisation bestimmten Fordismus der modernen Wohlfahrtsgesellschaften unter der Hegemonie der USA, dessen weltweite Durchsetzung als Entwicklungsmodell, das insofern auch für die den Realsozialismus galt, durch den 2. Weltkrieg erfolgt ist.

Vielleicht haben wir es in der gegenwärtigen Situation auch eher mit einem unklaren Übergangszustand wie in der Zwischenkriegszeit zu tun, in dem eine Mehrzahl von potentiell hegemonialen Modellen miteinander um die gesicherte Vorherrschaft kämpfen. Neben dem frühen US-Fordismus waren in dieser Ära auch andere Modelle eines demokratisch regulierten kapitalistischen Akkumulationsregimes an der Konkurrenz beteiligt. Deren Spektrum reichte von der Sozialversicherungsgesellschaft der Weimarer Koalition über die englischen, skandinavischen und österreichischen Varianten eines umfassenderen »Wohlfahrtsstaates« bis hin zu den Volksfrontregimes Südeuropas; auch das bolschewistische Modell und der Faschismus machten durchaus ernst zu nehmende Anstrengungen, um nicht nur in Europa zu hegemonialen Modellen zu werden. Charakteristisch für diesen historischen Schwebezustand der Zwischenkriegszeit war es, daß neben einer weitgehend offenen Konkurrenz gesellschaftspolitischer Modelle auch ein in die Zukunft offenes Konkurrenzverhältnis zwischen potentiellen Hegemonialmächten als deren historischen Trägern bestand – immer noch zwischen Großbritannien, Frankreich, den USA, später auch die Sowjetunion in der Nachfolge Rußlands und zunehmend wieder Deutschland.

In einer solchen historischen Übergangssituation, in der die Dominanz der alten Strukturen bereits erschüttert ist, ohne daß sich eine künftig dominante Konfiguration bereits eindeutig abzeichnet, kommt es wesentlich darauf an, immer wieder von Neuem die realen Spielräume jedes einzelnen Handlungsträgers abschätzen zu können. Die ängstliche Überschätzung der Beharrungskraft des vielleicht gestern noch Festen ist dabei nicht weniger gefährlich als die überschwengliche Überschätzung der Veränderungsdynamik, die durch politische Initiativen ausgelöst oder verstärkt werden kann. Die Unterscheidung zwischen den – unbestritten notwendigen – Kompromissen mit der Wirklichkeit einerseits und den – abzuwehrenden – Konzessionen an den konservativ-liberalen 'Zeitgeist' von gestern ist in jeder Situation neu zu treffen.

Auch wenn – nicht nur von links – immer wieder Projektionen gemacht werden, nach denen die weltweite Hegemonie der USA bald an ihren inneren Widersprüchen – oder aufgrund des Aufstiegs konkurrierender Mächte, insbesondere Japans oder der EU – in sich zusammensinken werde, läßt die Wirklichkeit nichts derartiges erkennen. Ganz im Gegenteil haben sich die USA intern erheblich konsolidiert und ihr weltweites Monopol auf Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen einer unipolaren Welt insgesamt sehr erfolgreich neu artikuliert. Auch breiter verankerte Konzepte einer alternativen Gesellschaftspolitik sind in der gegenwärtigen politischen Debatte kaum noch zu finden: Die Alternativvorstellungen der 70er und 80er Jahre sind mit dem Spätfordismus untergegangen, auf den sie reagierten.



Wo sie noch folkloristisch innerhalb der Massenkultur überlebt haben, fungieren sie bestenfalls als leicht zu karikierende Generationsmarotten.

Das Feld, auf dem sich Konkurrenz, Konflikt und Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Linien neuer gesellschaftspolitischer Projekte der Linken entwickeln werden, läßt sich bereits eindeutig umreißen: Es ist die Suche nach sowohl objektiv tragfähigen, als auch subjektiv ansprechenden, zumindest mittelfristig hegemoniefähigen Konkretisierungen der »Ökonomie der abhängigen Arbeit« als ein nicht-ökonomistisches, umfassend gesellschaftspolitisch ansetzendes Projekt, das der Pluralität der Perspektiven und Erfahrungen Raum läßt, ohne den Schlüsselproblemen auszuweichen. Folgende Fragen stehen dabei im Zentrum:

- Was kommt nach der fordistischen Arbeitsgesellschaft: die fragmentierte »Sanduhrgesellschaft« (Lipietz) der entsolidarisierten »LebensunternehmerInnen« (Beck) oder eine ebenso solidarische wie plurale Neuverfassung des Pols der abhängigen Arbeit?
- Was kommt nach dem produktivistischen Wachstumskonsens zwischen Kapital und Arbeit auf Kosten von Frauen und Umwelt: die volatile Verwertungsgesellschaft des »Kasino-Kapitalismus« (Susan Strange), die Schrumpfungsgesellschaft einiger Radikalökologen oder ein neuer Typus von Wachstum unter dem Primat von Ressourceneffizienz und weltweit gleichem Ressourcenzugang?
- Wie stellt sich in Zukunft die Kohäsion moderner Gesellschaften her: über formalisierte politische Teilhabe der isolierten Individuen in Verbindung mit repressiver Subordination aller Abweichungen und armutspolitischer Versorgung oder über eine plurale demokratische Beteiligung gesellschaftlich und politisch artikulierter, organisierter Interessen, die sich wieder an die individuellen Perspektiven ihrer TrägerInnen zurückgebunden sehen?
- Was kommt nach dem Konzert der Großmächte als Nationalstaaten: die kaum verhüllte Despotie/Anarchie einer einseitig von den USA bestimmten »einen Welt« (als »Ultraimperialismus«), der schrittweise Übergang zu unmittelbar weltstaatlichen und weltgesellschaftlichen Regulationsformen, oder aber die verstärkte Einbindung und Transformation dieser Nationalstaaten in »Mitgliedsstaaten« internationaler Organisationen (von der UNO bis zur WTO) und makroregionaler supranationaler Institutionen (wie der EU)?

## *2. Die paradoxe Erfüllung der Wünsche der neuen sozialen Bewegungen als Teil der neoliberalen Hegemonie*

Um diese Auseinandersetzung von links überhaupt mit Aussicht auf Erfolg führen zu können, bedarf es zumindest einer allgemeineren Einsicht: Der

Prozeß der bisherigen Durchsetzung der neoliberalen Gegenreform hat seine Hegemonie nicht in erster Linie mit militärischer oder ökonomischer Gewalt gewonnen, sondern indem er vor allem die Zustimmung einer breiten und lange Zeit wachsenden Massenbasis organisierte. Dieser für viele Linke schmerzliche Prozeß läßt sich produktiv unter dem Gesichtspunkt der »paradoxen Wunscherfüllung« analysieren, d.h. einer derartigen Erfüllung gerade der zentralen Wünsche der neuen sozialen und identitären Bewegungen der 70er und 80er Jahre, daß sie dadurch zu starken Sprengkräften für eine Spaltung der Bewegungen und zu neuen Instrumenten der Herrschaftsstabilisierung umfunktioniert werden konnten. Allerdings konnte es dabei bisher nicht gelingen, von diesen paradoxen Wunscherfüllungen im Sinne einer 'passiven Revolution', die die Lähmung des ihr Unterworfenen bewirkt, zu einem neuen tragfähigen *sensu commune*, einem geteilten gesellschaftlichen Grundverständnis von unten, überzugehen. Dieser Mangel wird in der Debatte der letzten Jahre in unterschiedlichen Gestalten angesprochen, zumeist in zu diesem Zweck aktualisierten vertragstheoretischen Argumentationsformen – wobei aber die Frage der Richtung der Verständigung und die Frage der dabei durchgesetzten oder aber unterminierten Dominanz aus dem Blick geraten ist. Die Rückkehr in das »fordistische Paradies«, aus dem doch alle herauswollten, die sich in den 60er Jahren in Bewegung setzten, ist zum Glück versperrt. Aber es bleibt eine realistische Hoffnung, das Gewebe der neuen historischen Konfiguration noch einmal von Grund auf umzuweben, während eine demokratisch akzeptable Form der Regulation für die neuen Akkumulationsmuster des sog. 'molekularen Kapitalismus' (Bomomi 1999) gesucht wird. Dabei geht es keineswegs nur um Regierungshandeln, Gesetzgebung und Vereinbarungen zwischen den Tarifpartnern. Alle Formen des gesellschaftlichen Handelns werden hier einschlägig, die die praktischen Orientierungsmuster selbst modifizieren, affirmieren oder kritisch hinterfragen können: Insbesondere die Frage nach Alternativen zur Segmentierung und Passivierung der gesellschaftlich handelnden Individuen und Kollektive bildet den »Proberstein« einer neuen radikal demokratischen Entwicklungsrichtung der Regulationsmuster.

Die Wünsche aller sind im Prozeß der neoliberalen Gegenreform auf paradox Weise erfüllt worden. Die *libertäre Kulturkritik* an der schönen neuen Betonwelt, dem Konformismus und der Arbeitszentriertheit des Nachkriegsfordismus hat ihren innersten Wunsch erfüllt bekommen: Sie hat die verhaßte Welt von »Métro-Boulot-Dodo«<sup>7</sup> in den 80er und 90er Jahren

---

7 »Metro-Schlaf-Arbeit.« Dieser Slogan der libertären Linken spricht die Existenzform des Pariser Massenarbeiters an, dessen Leben in der bis in die Vororte reichende U-Bahn, bei der taylorisierten Arbeit und im anschließenden Schlaf der Erschöpfung »draufging«. Die »Auflösung der Fabrik« in molekulare Produktionsmuster beginnt dem in der Tat ein Ende zu machen, aber nur Zyniker können hier von »Befreiung« sprechen.

Jahren zusammenbrechen sehen, zumeist unspektakulär unter der Abrißbirne der Sanierung alter Industrieflächen, gelegentlich aber auch in den Flammen von Vorstadt-Aufständen oder in den Sprengungen unrentabel gewordener Sozialsiedlungen. Die *Ökologiebewegung* kann zwar noch keine Eindämmung oder gar Überwindung der globalen ökologischen Krisenerscheinungen erkennen. Aber zentrale Strukturen, die sie einst dafür verantwortlich gemacht hatte – die Großstrukturen der fordistischen Industrie und die entsprechenden Großorganisationen – sind eindeutig auf dem absteigenden Ast. Allenfalls gibt es noch dinosaurierhafte Reste in einem sich zumindest organisatorisch dezentralisierenden erneuerten Konkurrenzkapitalismus, der auch dort noch 'small is beautiful' zu seiner Devise gemacht hat, wo er zugleich durch Finanzverflechtungen und Produktionsglobalisierung wahre Unternehmensgiganten von planetaren Ausmaßen hervorbringt. Die *Frauenbewegung* kann den Niedergang der patriarchalen Kleinfamilie, mit ihrer zentralen Figur des männlichen Familienernährers, bewundern: Die Hausfrauisierung der Wirtschaft beginnt durchaus auch Männer zu ergreifen, von denen eine wachsende Minderheit nicht weniger prekär, unterbezahlt und 'unterbeschäftigt' werden, als dies die Frauen unter den patriarchalisch geprägten fordistischen Strukturen der lohnabhängigen Kleinfamilie waren. Nicht vergessen sollten wir auch die vielfältigen Ansätze eines radikaldemokratisch und radikalliberal geprägten *Aufbruchs der Mitte*. Seit den 70er Jahren haben diese etwa in Italien in der Zersetzung der politischen Strukturen des fordistischen Staates und ihrer Ersetzung durch eine Richterpolitik ihre Wünsche in Erfüllung gehen sehen, auch wenn sie nicht so korrumpierbar wie die *Partito radicale* waren, die in dieser Entwicklung ihre staatskritischen Bewegungsziele so weit erfüllt sah, daß sie die Gelegenheit ergriff, um sich der individualistisch argumentierenden Rechten (*polo delle libertà*) anzuschließen.

Aber auch die unterschiedlichen Wünsche einzelner nationaler und regionaler Bewegungen sind in nicht weniger paradoxer Weise erfüllt worden: Die SpanierInnen, die sich im Zuge der Ablösung des Franquismus durch eine moderne Massendemokratie endlich auch der Fesseln des Zentralstaates entledigen wollten, haben eine Dezentralisierung mit regionaler Autonomie und Konkurrenz bekommen, die zum einen die endgültige Aufsprengung des Zusammenhanges der traditionellen Linken – zuletzt in Gestalt des Schismas zwischen dem traditionalistischeren und zentralspanischeren Teil des Linksbündnisses und dem bewegungsorientierteren und dezentralistischen Teil – zum anderen auch eine strukturelle Mehrheitsfähigkeit der rechten Mitte unter Einschluß der katalanischen und baskischen Nationalisten mit sich bringt. Oder die Wünsche der ItalienerInnen, die den von Anfang an korrupten Staat der Christdemokratie, der die Kunst des Klientelismus gerade auch auf die korrupte Einbindung potentieller Oppositionskräfte erstreckte, durch einen

sitionskräfte erstreckte, durch einen »historischen Kompromiß« mit der Arbeiterbewegung auf eine neue Grundlage stellen wollten. Nach einem gefährlichen Zwischenspiel, in dem die Neofaschisten nur noch um Zentimeter von der politischen Hegemonie entfernt schienen, mit einem neuen Rechtspopulismus auf der Grundlage des Medienmonopols Berlusconi als Steigbügelhalter, haben sie – inzwischen nicht nur die erste Phase des historischen Kompromisses unter christdemokratischer Führung durchschritten und eine zweite Phase erreicht, in der ehemalige Kommunisten offen und anerkannt die Führung übernommen haben. Aber dies geschah um den Preis eines so weitgehenden Verzichtes auf strukturelle oder gar gesellschaftspolitische Veränderungen, daß die italienische zweite Republik inzwischen als eine Art von Musterschüler der neoliberalen Politikphase gelten kann, in der es Italien gelungen ist, sogar beachtlich innerhalb der internationalen Arbeitsteilung der europäischen Länder aufzusteigen. D.h. um den Preis der Hinnahme einer Verschärfung der ohnehin schon schwer tragbaren regionalen und sozialen Polarisierung der italienischen Gesellschaft und damit neuer desintegrativer und zentrifugaler Tendenzen, die auf Dauer durchaus den staatlichen und gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden. Oder die Wünsche der BelgierInnen, die die wallonische Hegemonie im Zentralstaat und die klientelistische Korruption der katholischen oder sozialdemokratischen Großorganisationen der Arbeiterbewegung in der Tat überwunden haben. Aber dies geschah um den Preis eines fast bewegungsunfähig gewordenen föderalen politischen Systems, das die Weiterexistenz des belgischen Gesamtstaats zur taktischen Verhandlungsmasse kurzfristiger Wahlkalküle gemacht hat. Durch dieses System, das in elementaren Staatsfunktionen versagt und alle gesellschaftspolitische Initiativen weiterhin in klientelistischen Kompromissen erstickt, weht gegenwärtig der Wind einer schwachen Hoffnung auf demokratische Erneuerung von unten durch eine 'antipolitische' »weiße Bewegung« oder durch sich erneuernde grüne Parteien. In Großbritannien wurden die Wünsche nach »empowerment« und »lokaler Politik« in ebenso paradoxer Weise erfüllt: durch eine Politik der »Eigenverantwortung«, die an die Stelle sozialer Sicherungssysteme treten soll, bis hin zur Ersetzung von »Wohlfahrtsleistungen« durch Arbeitszwang (»workfare«), sowie durch eine Politik der lokalen und regionalen Zwangsabkoppelung, der die armen Gemeinden und Regionen, abgelöst von jeder solidarischen Hilfe aus dem in sich noch einmal dezentralisierten London und den reicheren Regionen des Südwestens, zu einer Politik der verzweifelten Armutselbsthilfe zwingt. Die Schotten und Waliser werden noch die Erfahrung machen, wie paradox in diesem Sinne die Erfüllung ihrer Wünsche nach »Selbstverwaltung«, nach »devolution«, sein wird. Die skandinavischen Länder erleben gegenwärtig eine nicht weniger paradoxe Erfüllung ihrer Wünsche nach europäischer

Weltoffenheit in Form der Öffnung für den europäischen Binnenmarkt und nach größerer individueller Freiheit im »Volksheim« des skandinavischen Wohlfahrtsstaates, die die Form der Reduktion auf ein in der verschärften Standortkonkurrenz innerhalb des neuen europäischen Wettbewerbsraumes durchzuhaltendes Mindestmaß annimmt. In vergleichbarer Weise haben die Französinen und Franzosen die Erfahrung machen müssen, daß die demokratische Aneignung der Strukturen der V. Republik durch Neuwahl der AmtsträgerInnen auch auf der Linken unbestreitbar Monster gebar und daß der linke Aufbruch der 80er Jahre, vermittelt über Mitterands Kurswechsel von 1983, zu einem neoliberal geprägten Modernisierungsschub der französischen Gesellschaft führte. Die neue Polarisierung der »Sanduhr-gesellschaft« (Lipietz 1997) fragmentierte und verunsicherte traditionelle politische Identitäten, bedrohte zugleich wachsende Teile der Gesellschaft mit Ausgrenzung und Armut, und konnte daher keineswegs neue politische Subjekte, wie die »beurs« oder genereller die junge Generation, besonders die jungen Frauen, wirklich nachhaltig einbinden. Die neue Rechte der »Front national« bleibt trotz aller internen Definitionsprobleme um so mehr eine akute gesellschaftspolitische Gefahr, als das Projekt der »pluralen Linken« schwer zu konkretisieren und durchzusetzen bleibt. Wir sollten auch die Deutschen nicht vergessen, deren Wünsche nach Lösung der »deutschen Frage« und nach einem »Platz an der Sonne« in der Tat erfüllt wurden: um den Preis tiefer Wunden in der sozialen Kohäsion und einer zutiefst verunsicherten politischen Kultur, deren demokratische Entschlossenheit zwar unbestreitbar vorhanden ist, deren Dauerhaftigkeit und deren Fähigkeit zur demokratischen Lösung gesellschaftspolitischer Gestaltungsaufgaben sich erst noch bewähren müssen.

## 2. *Der Stand der Dinge: 'Niederländisches Modell'; Olivenbaum-Bündnis, New Labour, Plurale Linke und Rot-grün*

Die europäischen Völker haben auf die Paradoxien der Wunscherfüllungen durch die neoliberale Gegenreform bei aller Unterschiedlichkeit durchaus kritisch und kreativ reagiert. Eine Neuzusammensetzung der Linken im parlamentarisch-politischen Raum korrespondiert dabei mit unterschiedlichen Formen einer Einbeziehung gesellschaftlicher Organisationen in die Definition gesamtgesellschaftlicher Politikprojekte, die an korporatistische Politikformen anknüpfen, sowie mit unterschiedlichen programmatischen Grundorientierungen. Von der »pluralen Linken« über einen neu gefaßten »Dritten Weg« bis hin zu einer Politik der »Neuen Mitte« reichen die für diese Reaktionen gefundenen Beschreibungs- und zugleich Artikulationsformen. Sie sind genauer zu betrachten, bevor wir uns zu Thesen vorwagen können, in welche Richtung es von hier aus nach vorne geht.

a) Das Modell der Kleinen: Niederlande, Dänemark

Die Reformmodelle der »Kleinen« (Niederlande, Dänemark) haben das gemeinsame Charakteristikum der strategischen Anpassung an eine nur begrenzt durch eigenes Handeln veränderbare Lage. Sie sind daher auch wegen ihres aus der Perspektive der abhängigen Arbeit stark defensiven Grundzugs kritisiert worden. Immerhin hat aber etwa das holländische »Polder-Modell« der konzertierten gemeinsamen Anstrengung für gemeinsam definierte Ziele seit der Vereinbarung von Wassenaar nicht nur die holländische Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Es hat durchaus, wenn auch um den Preis einer eher autoritären Beratungslenkung, die Integration der jungen Generation in das Erwerbsleben spürbar verbessert und das Phänomen der sozialen Ausgrenzung durch Langzeitarbeitslosigkeit und Verarbeitung erkennbar zurückgedrängt. Die Rolle korporativer Institutionen und indirekt der Gewerkschaften wurde in diesem Prozeß zumindest nicht weiter geschwächt und die solidarische Handlungsfähigkeit über die Generationengrenzen hinweg verbessert. Selbst die sonst überall zu konstatierende verstärkte Abdrängung gerade der weiblichen Arbeitskräfte in die neuen Formen prekärer Arbeit konnte etwas gemildert werden, wenn wir den relativ hohen (!) Anteil von 16% teilzeitarbeitenden Männern als Indikator dafür nehmen. Die erkennbaren Schwächen in Richtung auf eine Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten, anstelle einer bloßen Umverteilung der ohnehin bestehenden, sind sicherlich z.T. mit der Position der Niederlande in der europäischen Arbeitsteilung begründet, z.T. aber auch dem begrenzten gesellschaftspolitischen Horizont der »violetten« Koalition aus Sozialdemokraten, Links- und Rechtsliberalen zu verdanken, die gesellschaftspolitisch eine starke Bereitschaft zum Mittragen neoliberal begründeter Verwertungsansprüche der Privatwirtschaft mit eher traditionellen Erwartungen der industriellen Facharbeiter und der verschiedenen Formen des Kleinbürgertums verknüpfen. Was in den Niederlanden der informelle Transfer von der Eltern- zu der Kindergeneration als bisher funktionierende Absicherung gegen das im »Capuccino«-Modell<sup>8</sup> der sozialen Sicherung eingebauten Verarmungsrisiko bedeutet, das leistet in Dänemark die Finanzierung des Sozial- und des Bildungssystems aus den indirekten Steuern: Da praktisch alle dazu beitragen, führt eine Verdünnung des Netzes und eine damit verbundene Absenkung des Sicherungsniveaus nicht zum Einbrechen und zum sozialen Abstieg ganzer Sektoren der Bevölkerung. Die sozialdemokratische Minderheitsregierung hätte auch Schwierig-

---

8 Kaffee gibt es für alle (Grundabsicherung durch die Sozialversicherung), Sahne für diejenigen, die eine zusätzliche Sicherung erworben haben (betriebliche Zusatzversicherung), die Kakao-Streusel obendrauf bezahlt der/die einzelne privat (private Versicherungen).

keiten, ihren linkssozialdemokratischen Tolerierungspartner *Socialistisk Folkeparti* für derartige Vorstöße zu gewinnen. Derselbe Faktor hat aber zu einer Aufwertung des Nationalen in Dänemark beigetragen, von der nationalpopulistische Kräfte der Rechten begrenzt zu profitieren scheinen.

#### b) Italien: Die Politik des Olivenbaum-Bündnisses

In Italien, dessen Akkumulationsmodell sich im letzten Jahrzehnt relativ erfolgreich im Mittelfeld zwischen dem stark neotayloristisch und konkurrenzorientierten angelsächsischem Typus Großbritanniens und dem eher noch sozialstaatlich eingebundenen kontinentalen Neotaylorismus Frankreichs neu strukturiert hatte,<sup>9</sup> fällt der gesellschaftspolitische Suchprozeß nach einem neuen Regulationsmuster zusammen mit der katastrophenförmigen Krise der italienischen Nachkriegsrepublik, insbesondere ihres zentralen Trägers der klientelistischen Christdemokratie. Nach dem Zusammenbruch der alten Regierungsparteien der italienischen Nachkriegsrepublik, der Christdemokraten, der Sozialisten und der Republikaner, und einem ersten Pendelschlag nach rechts, der immerhin zum ersten Mal eine postfaschistische Partei in Westeuropa zum Regierungspartner gemacht hat, gelang es dem sehr breiten Mitte-Links-Bündnis unter dem Zeichen des Olivenbaumes, dem von den erneuerungsbereiten Kräften der christdemokratischen Mitte über die Grünen bis zur PDS praktisch ein ganzer »Verfassungsbogen« angehört, die politische Restabilisierung so weit mit einer ökonomischen Restabilisierung zu verbinden, daß ihr nicht nur der punktgenaue Beitritt zur Euro-Zone gelang, sondern auch der Übergang von einer inneren Struktur nach dem Modell der ursprünglichen Konzeption des historischen Kompromisses (in dem die Führung bei dem Ex-Christdemokraten Prodi lag, während der stärkste politische und gesellschaftliche Träger der Regierung die aus der KP hervorgegangene PDS war) zu einer expliziten Führung des sogar noch erweiterten Bündnisses durch den aus der KP hervorgegangenen Ministerpräsidenten D'Alema. Die Restabilisierung der italienischen Republik und die erfolgreiche Aufholjagd der italienischen Ökonomie verdecken aber die bisher ungelösten Probleme der in der Tat »molekularisierten« Arbeitsverhältnisse und der verfestigten regionalen Disparitäten in Italien, auf deren Grundlage sich eine zunehmende ethnische und geschlechterbezogene Entsolidarisierung und ein regionaler Wohlstandschauvinismus bedrohlich entwickeln.

#### c) Die Politik der französischen Pluralen Linken

Der europäische Hegemonieanspruch der französischen »pluralen Linken« bricht sich auf der ökonomischen Ebene vor allem an der primär neotaylor-

---

9 Ich adaptiere hier das Schema von Lipietz (vgl. Leborgne/Lipietz 1996, 700).

ristischen Richtung, in die sich – als dessen immer noch sozialstaatlich eingebundene kontinentale Variante – das der französischen Ökonomie zugrundeliegende Akkumulationsmodell entwickelt hatte. Aber auch die Schwäche der mittleren Einkommenschichten, die relative Ethnisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse in den Vorstädten und die Fixierung auf ein subalternes Modernisierungsmodell des »High-Tech-von-gestern« (Atomenergie, Raumfahrt, Militär-industrieller Komplex) schränken die Reformansätze der Linksregierung in Frankreich nicht weniger ein als das insgesamt trotz aller Verschiebungen recht restriktive gesellschaftspolitische Umfeld im EU-Raum. Der rot-grüne Wahlsieg in Deutschland hat hier immerhin einen so weitgehenden Hoffnungsschub bewirkt, daß keine unmittelbaren Erstickungserscheinungen mehr zu befürchten sind. Daß sich die *Front National* trotz ihrer gegenwärtigen Wachstumskrise auf dem Weg zu einer womöglich hegemoniefähigen Rechtsformation befindet, läßt aber erkennen, daß sich die französische Gesellschaft nach einem Scheitern der immer noch sehr vorsichtigen gesellschaftspolitischen Neuansätze der pluralen Linken auch in eine ganz andere Richtung wenden könnte.

#### d) New Labours Dritter Weg

Demgegenüber war der Anspruch von *New Labour*, europaweit Epoche zu machen, bisher wenig tragfähig. Nach einer EU-Präsidentschaft, in der der ursprünglich verkündete britische Führungsanspruch auf dem Weg zu einem »Dritten Weg« zwischen dem traditionellen europäischen Sozialstaat und der neoliberalen Verschärfung des US-Modells rasch leiseren Tönen Platz machen mußte, stieß New Labour unter Blair inzwischen auch innerhalb Großbritanniens an die Grenzen einer bloßen Diskurspolitik. Der Versuch, Jugendarbeitslosigkeit nach dem Vorbild der USA primär durch »workfare« – durch eine Verknüpfung von Wohlfahrtsleistungen mit Arbeitszwang – zu bekämpfen, konnte in einer ersten Phase nur dadurch überhaupt anlaufen, daß Blair dies mit einem öffentlich finanzierten Beschäftigungsprogramm für Jugendliche verknüpfte, das ganz klassisch sozialdemokratisch neue Arbeitsplätze subventionierte. Der Versuch, die »alleinerziehenden Mütter« als Sozialschmarotzerinnen zu stigmatisieren und einem verschärften »workfare«-Programm zu unterwerfen, konnte anscheinend nur deswegen die zunächst heftige gewerkschaftliche und innerparteiliche Opposition überwinden, indem er an den männlichen Chauvinismus der durch die in England extrem weit vorangetriebene Molekularisierung der Arbeitsverhältnisse nicht nur im psychologischen Sinne verunsicherten männlichen qualifizierten Arbeitnehmer appellierte. Mit dem zentralen verfassungspolitischen Neuansatz – der verstärkten regionalen Autonomie – hat Blair in der Tat Großbritannien verändert. Doch der Friedensprozeß in Nordirland und die »devolution« von Schottland und Wales haben kein



Wasser auf die Mühlen von Labour leiten können, sondern eher die Position der linksnationalistischen und linksalternativen Regionalparteien *Scottish National Party* und *Plaid Cymru* gestärkt. Dies kann unabsehbare Rückwirkungen auf das durch den perspektivisch angestrebten Übergang zum Verhältniswahlrecht ohnehin in seinen Grundlagen erschütterte britische Parteiensystem und den immer noch ohne eine geschriebene Verfassung operierenden britischen Staat haben. Wahrscheinlich wird Blair zwar kurzfristig insofern politisch Recht bekommen, als die von ihm geführte *New Labour* die mit Abstand stärkste Kraft bleiben wird. Aber die Herausbildung einer neuen parteipolitischen Konfiguration links von *New Labour* über die genannten Regionalparteien hinaus, die gegenwärtig noch dadurch behindert wird, daß immer noch der Sektengeist von wahlpolitisch fast völlig aussichtslos agierenden Gruppen lebendig ist, wird auf Dauer auch innerhalb der *Labour Party* anderen Bündnisoptionen als der von Blairs *New Labour* Raum und Gewicht verschaffen.

Das Scheitern von Peter Mandelson in Großbritannien ist vor diesem Hintergrund nicht weniger bedeutungsgeladen als vorher das politische Aus für Newt Gingrich in den USA: Der Rücktritt des neoliberalen Kontinuitätsgaranten innerhalb des innersten Kreises von *New Labour* im Dezember '98 zeigt immerhin an, daß *New Labours* Bemühungen um Kontinuität in der Durchsetzung der wohlverstandenen Interessen der *Business Community* an Grenzen zu stoßen beginnt. Zuvor hatte Newt Gingrichs Abtreten demonstriert, wie sehr die US-Version der »konservativen Revolution« inzwischen an Schwung und potentieller Massenbasis verloren hat. Die Skandalwelle, von der die *Labour*-Regierung neuerdings gebeutelt wird, zeigt an, wie sehr das eigentümliche Wahlbündnis von Finanzkapital, neuen Mittelschichten und einer neuen Art von ArbeitnehmerInnen-Aristokratie, das Blair an die Macht gebracht hatte, sich an nicht mehr zu verkleisternden Interessengegensätzen zu zerlegen beginnt. Die große Frage bleibt aber noch offen, ob und wann in Großbritannien politische Kräfte auftreten werden, denen es gelingen kann, diese Art von neuen Bruchlinien und Widersprüchen für eine linke Korrektur des Blairschen Projektes einer neoliberalen Standortpolitik mit menschlichem Antlitz zu nutzen.

e) Die europapolitische Verantwortung von Rot-grün in der BRD

Hätte Helmut Kohl in Deutschland die Bundestagswahlen noch einmal gewonnen, so wäre der europäische Neuanfang, der jetzt immerhin möglich ist, aller Wahrscheinlichkeit nach noch einmal so lange hinausgeschoben worden, daß er in dieser Form nicht mehr hätte gelingen können. Daraus ergibt sich im Umkehrschluß eine politische Verantwortung der rot-grünen Regierung innerhalb der EU, die weit über die gegenwärtige EU-Präsidentschaft hinausgeht: In ihrer Hand liegt es, die Reformansätze der »Kleinen«

nicht etwa in ihrer Beschränktheit zu kopieren, wie dies ein beträchtlicher Teil der einschlägigen Publizistik propagiert, sondern sie gerade über ihre Beschränktheit aufgrund ihrer Größenordnung hinauszuführen, im Sinne eines europäischen Polder-Modells, das die gemeinschaftliche Lösung der anstehenden Hauptfragen zum Gegenstand gemeinsamer produktiver Auseinandersetzungen und Einigungsprozesse macht. Aus der italienischen Erfahrung wird aufmerksam der Impuls zu einer ausgehandelten Neuerfaßtheit der politischen Institutionen und Prozesse als Grundlage ihrer durchgreifenden parlamentarischen und rechtlichen Kontrolle aufzugreifen sein. Die gesellschaftspolitische Direktheit, mit der in Frankreich und Italien exemplarisch die Aufgabe der Arbeitsumverteilung durch Arbeitszeitverkürzung in Angriff genommen worden ist, muß auch für Deutschland und andere europäische Länder zum produktiven Anstoß werden, wenn die Wirksamkeit dieser Politik voll zum Tragen kommen soll. Die schwachen Ansätze in Deutschland, aber auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten, nachdrückliche Schritte in Richtung auf ein nachhaltiges Entwicklungsmodell zu unternehmen, wie es schon das X. Kapitel des Delors-Weißbuchs von 1993 eingefordert hatte, müssen endlich koordiniert, steuerpolitisch flankiert und industriepolitisch verstärkt werden: als zentrale Gegenstände sowohl des geplanten »Europäischen Beschäftigungspaktes« als auch der sich in vagen Umrissen inzwischen abzeichnenden »Europäischen Wirtschaftsregierung«. In allen diesen Punkten geht es nicht nur – vielleicht nicht einmal primär – um die immer noch schwache Ebene der EU-Gemeinschaftspolitik, sondern vor allem um ein koordiniertes und konvergentes gesellschaftspolitisches Handeln der Mitgliedsstaaten im Sinne eines pluralen, aber kompatiblen Mehrebenen-Konzeptes. Dazu kann die Bundesrepublik durch ihr eigenes gesellschaftspolitisches Handeln im Inneren einen mindestens so wichtigen Beitrag leisten wie durch ihre die deutsche Präsidentschaft überdauernde Moderatorenrolle. Ein erster Schritt hierzu wäre es, wenn die rot-grüne Regierung sich explizit zu dem Bekenntnis durchringen könnte, daß die von ihr angestrebten gesellschaftspolitischen Reformen einen ganz anderen Inhalt haben als die in den vergangenen 20 Jahren publizistisch als überfällig eingehämmerten marktradikalen »Reformen« nach dem Modell der neoliberal idealisierten USA.

#### *4. Anforderungen an ein neues Regulationsmodell*

Ein realitätstüchtiges – angemessen auf die neuen Akkumulationsmuster reagierendes Regulationsmodell – wird einerseits das neue »Rationalisierungsideal« erfüllen müssen, auf das hin die technologischen Möglichkeiten, wie sie vor allem die IuK-Technologien eröffnen, mit den neuen Organisationsmodellen konvergieren: die richtig qualifizierte Arbeitskraft immer genau

dann »at the point of production« voll gegenwärtig und fehlerfrei tätig zu haben, wenn Produktionsabläufe und Marktprozesse dies erfordern, und zugleich die Bereitstellungskosten dieser Arbeitskraft zu minimieren. Andererseits darf dies die Interessendurchsetzungschance der einzelnen ArbeitnehmerInnen, gerade der bisher »atypischen«, und die Macht ihrer kollektiven Interessenorganisationen nicht weiter schwächen. Ganz im Gegenteil muß es ihnen neue Durchsetzungsperspektiven eröffnen, also Formen der Kommunikation, Handlungsmuster und Organisationsmodelle bereitstellen, in denen eine solidarische Durchsetzung gemeinsamer Interessen möglich wird. Angesichts der heute geläufigen Umsetzungsformen von »computer-aided-production« und »lean management« klingt dies wie die Quadratur des Kreises. Für den engeren Bereich der Arbeitszeitgestaltung liegen inzwischen exemplarische Konzepte einer Verbindung von Individualisierung und Wiedergewinnung kollektiver Handlungsfähigkeit vor, an denen sich auch Lösungen dieser umfassenderen gesellschaftspolitischen Aufgabe orientieren könnten: individuelle »Zeitsouveränität« (Teriet) und tarifvertragliche Modelle der Teilzeitarbeit (Kurz-Scherf) sind durchaus kombinierbar, indem sie aus der Einbeziehung individueller lebensphasen- oder geschlechtsrollenspezifischer Bedürfnisse neue und zusätzliche Kraft für eine gemeinsame Interessenvertretung gewinnen.

Derartige Neukombinationen von individuellen Perspektiven und praktischer Interessenorganisation wird sich nicht auf tarifpolitische Auseinandersetzungen beschränken. Sie wird auch auf neue Formen der gesetzlichen Regelung setzen, im Sinne einer »pluralen Normalisierung«, die keine dominante Lebensweise vorgibt, wie dies die am Modell des männlichen Familienernährers ausgerichtete klassische »Normalarbeit« getan hat, sondern sie eröffnet eine Auswahl bzw. unterschiedliche Kombinationen zwischen verschiedenen Lebensentwürfen.

Aus der Perspektive des Kapitals betrachtet, würde es bei dieser »pluralen Normalisierung« – insoweit durchaus in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Grundmuster des historischen Kampfes der Arbeiterbewegung für den »Normalarbeitstag« – darum gehen, neue Dimensionen der Kapitalentwicklung zu erschließen, während das Interesse der »abhängigen Arbeit« in allen ihren inzwischen ausdifferenzierten Formen darin liegt, zugleich deren demokratische Regulation unter »vollem Stimmrecht« aller Segmente dieser fragmentierten abhängigen Arbeit durchzusetzen. Dabei wird das konkrete Verhältnis dieser Segmente zueinander und zu den öffentlichen Einrichtungen des demokratischen Prozesses selbst erst noch konkret zu entwerfen sein, um die neuen Bedürfnissen etwa nach ökologischer Nachhaltigkeit, nach Kinderfreundlichkeit, an individueller Variabilität, nach Fehlerfreundlichkeit usw. wirksam einbringen und gegen die Verwertungsinteressen des Kapitals durchsetzen zu können.

#### 4. Europäische Durchsetzungsstrategien und die daraus sich ergebenden Anforderungen an die europäische Linke

Die Neuzusammensetzung der abhängigen Arbeit im Kampf für eine neue »Verfaßtheit« des Austauschprozesses zwischen Kapital und Arbeit wird nicht mehr technisch (Fließband) oder objektiv-organisatorisch (Betrieb) bestimmt sein, sondern auf einer unmittelbarer politischen Ebene erfolgen müssen, die eher an die gesellschaftlichen Kämpfe für die Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts erinnert, als an traditionelle gewerkschaftliche Kämpfe um Lohn und Arbeitsbedingungen. Worum es geht, ist in vielen unterschiedlichen Brechungen immer wieder die gesellschaftspolitische Frage der »Einbettung«, der räumlichen und zeitlichen »Verankerung« des Wirtschaftens in die außerökonomischen Erfordernisse der in Raum und Zeit situierten lebendigen menschlichen Gesellschaften. Die sich ausbreitende Ethnisierung und Feminisierung von abhängiger Arbeit (nicht nur in Silicon Valley, vgl. Lüthje 1998) verweisen dabei *ex negativo* auf denselben Zusammenhang von ökonomischer Entwicklung, natürlichen Reproduktionsvoraussetzungen und Geschlechter-, Generationen- und Identifizierungsverhältnissen<sup>10</sup>. Eine solche neue »Verfaßtheit der abhängigen Arbeit« – die gleichsam ihr »volles Stimmrecht« unter den komplexer differenzierten Verhältnissen wiederherstellt – geht notwendigerweise weit über die gegenwärtigen Grenzen des Arbeits- und Arbeitskämpfrechts hinaus. Im Kern geht es um die Neubestimmung der gesellschaftlichen Verantwortlichkeit und der institutionellen Abgrenzung des kapitalistischen Unternehmens<sup>11</sup>, sowie der Neubestimmung seines »counterparts« am Pol der abhängigen Arbeit.

Politische Erneuerungsansätze und Initiativen im Dienste von Emanzipation und Aufklärung haben sich im Zuge der letzten 20 Jahre offenbar mit der Entwicklung der Politikprozesse unter dem Druck der neoliberalen Transformationen, Verschiebungen und Neubegrenzungen des Politischen weiterentwickeln müssen – noch erheblich über die mit dem historischen Durchbruch der neuen sozialen Bewegungen verknüpften tiefgreifenden Erneuerungen der Formen politischer Praxis (vgl. Lahusen 1994) hinaus. Die Politik »nach Väterart« ist demgegenüber nicht nur für die wirklich

10 Ohne die von Hobsbawm u.a. vorgetragene Kritik an »identity politics« zu teilen, halte ich es jedoch für unbestreitbar, daß Identitätspolitik auf die Reproduktion spezifischer kultureller Verhältnisse zielt, in denen menschliche Individuen ihre Identität gewinnen und artikulieren können, wodurch sie andere, vor allem interessenbezogene Orientierungsaufgaben nicht gleichsam mit erledigen. Gegen Hobsbawm sehe ich darin allerdings eine notwendige zusätzliche Dimension politischer Praxis, die nicht durch eine bessere Interessenpolitik ersetzt werden könnte.

11 Hierher gehören dann auch solche neueren Entwicklungen wie die zivilrechtliche Inanspruchnahme der Tabakindustrie für die Gesundheitsschäden des Rauchens oder die der deutschen Großbanken und Industrie für ihre historische Komplizität mit dem Holocaust.

zeitgenössischen Subjekte »langweilig«, sie bleibt auch hinter den taktischen und strategischen Herausforderungen gegenwärtiger Politik im paradoxalen Raum (vgl. Pecheux 1983) repräsentativer Demokratien zurück. Diese Herausforderungen zur Kenntnis zu nehmen, ist eine Vorbedingung jeder realitätstüchtigen Strategiebildung. Die gegenwärtige Politik steht unter den Bedingungen des schon lange durchgesetzten allgemeinen Wahlrechtes für abhängig Arbeitende und für Frauen, repräsentativer, parteienoligarchisch strukturierter Politikformen, einer industriell reproduzierten medialen Öffentlichkeit, eines Mehrebenengeflechtes institutioneller und bürgergesellschaftlicher Politikprozesse und einer 'neuen Unübersichtlichkeit' der Interessendefinitionen. Die darin liegenden Schwierigkeiten lassen sich jedenfalls nicht dadurch angehen, daß diese Entwicklungen negiert werden und die Wiederherstellung der älteren Formen vorangehender Perioden als Gegenmittel postuliert wird. Die 'Massenaktion' oder der 'Massenstreik' ist heute als Heilmittel gegen den 'parlamentarischen Kretinismus', der sich selbst tiefgreifend verändert hat, ganz unbrauchbar geworden. Wie demgegenüber ein adäquateres Gegenmittel aussähe, hat die Strategiedebatten der Linken zumeist nicht interessiert.

Positiv läßt sich die These formulieren, daß zwar die begrenzte Fähigkeit zur Reaktivierung von Politikformen vergangener Entwicklungsstufen immer eine Quelle von Durchsetzungsfähigkeit in der Politik bildet, daß aber die zentrale Stärke einer Politik jeweils auf der in der jeweiligen Phase im Vordergrund stehenden Politikebene liegt. Das bedeutet in einer parlamentarischen Phase eines gesellschaftspolitischen Impulses vor allem solche Fähigkeiten wie die, demokratische Wahlen zu gewinnen, im Parlament erfolgreich aufzutreten oder mit einer parlamentarischen Mehrheit wirksam zu regieren. Die relative Teleologie ist nicht zu bestreiten, die etwa in der Entwicklung eines gesellschaftspolitischen Impulses von der begrenzten Regelverletzung über die Basisinitiative und die Massendemonstration bis hin zur erfolgreichen Formierung einer parlamentarischen Wahlpartei und zur praktisch unter Beweis gestellten Regierungsfähigkeit liegt. Demgemäß müssen die Linken auch einsehen, daß gegen 'parlamentarischen Kretinismus' jedenfalls nicht unmittelbar die Masseninitiative helfen kann, sondern nur so etwas wie 'parlamentarische Intelligenz', die sich wiederum selbst zu außerparlamentarischen Initiativen und zum Handeln einer von einer parlamentarischen Mehrheit getragenen Regierung ins Verhältnis setzen muß. Zu dieser spezifischen, 'parlamentarischen' Intelligenz verhilft eben noch nicht der Nachweis allgemeiner politischer Intelligenz auf anderen, gleichsam vorgelagerten Politikebenen.

Das Problem einer 'radikalen Regierungsfähigkeit' ist daher in der entsprechenden Entwicklungsphase eines Bewegungsimpulses nicht weniger real und unabweisbar als zuvor das einer radikalen Regelverletzungs- oder das

einer radikalen Massenmobilisierungsfähigkeit. Im Unterschied zu den unhistorischen Vorstellungen von Michels vom »ehernen Gesetz der Parteienoligarchie« ist aber auch zu beachten, wie sich mit der sozialen Differenzierung und Individualisierung eine Pluralisierung der 'radikal zeitgenössischen' und situativ wirksamen politischen Formen vollzieht. So können wir zwar vielleicht noch typisierend für den Zyklus der alten Arbeiterbewegung davon sprechen, daß auf eine Bewegungsphase die Phase der Parteiwerdung gefolgt sei, in der die Partei als »neuer Fürst« alle älteren Formen unter sich subsumierte, dies ist aber für den in den 60er Jahren beginnenden Zyklus der neuen sozialen Bewegungen nicht der Fall, in dem parallele Transformationsprozesse von Basisinitiativen und Massenaktionen zu Parlamentsparteien und etablierten NROs führten. Insofern sind auch alle Typisierungen problematisch, die etwa schematisch auf die Protestpartei die Bewegungspartei, die Programmpartei, die Konzeptpartei und die Gestaltungspartei folgen lassen. Dabei wird übersehen, wie sich mit den neuen Anforderungen neu »erklimmender« Politikebene zugleich spezifisch Nachfolgeaufgaben auf den vorgelagerten staatlichen und bürgergesellschaftlichen Ebenen und in parallelen (NROs) bzw. konkurrierenden (politische Bewegungen) Strukturen ergeben, die ebenso wenig vernachlässigt werden dürfen, wenn eine Politik nachhaltige Erfolge erzielen soll.

Das in Frankreich entworfene Konzept einer »pluralen Linken« erscheint in diesem Zusammenhang unter der einen Bedingung als in ganz Europa tragfähig, daß es auf sich selbst angewandt wird. D.h. es kann weder darum gehen, die Rolle des Staates und der Parteien in Frankreich, noch diese spezifische Parteienkonfiguration von Sozialdemokraten, Postkommunisten, Grünen, Linksnationalisten und Radikalliberalen in andere Konstellationen zu exportieren. Die postulierte Pluralität muß sich vielmehr auch auf das Verhältnis von Parteien, gesellschaftlichen Bewegungen und Organisationen, sowie auf die Parteienkoalitionen oder innerparteilichen Bündnisse beziehen. Kriterium des Zusammenhandelns dieser pluralen Linken kann allein die wirkliche Bewegung sein, die ihm zugrundeliegt, und der nachhaltige Veränderungseffekt, den es bewirken kann.

Mit diesem Grundkonzept einer pluralen Linken, die die Verfaßtheit der abhängigen Arbeit und damit auch der kapitalistischen Unternehmen in Europa zum gesellschaftspolitischen Thema macht, kann von links sowohl auf die entstandene Lage als auch auf die inzwischen aufgebaute, bisher nur gleichsam ins Stolpern geratene Hegemonialposition neoliberal geprägter Denksätze realitätstüchtig und aussichtsreich reagiert werden.

Die neuen Verhältnisse, die sich bei aller historischen Unterbestimmtheit in Grundzügen, deutlich abzeichnen, sind erst z.T. überhaupt als solche begriffen, geschweige denn, daß schon tragfähige Alternativkonzepte entwickelt worden wären. In dieser Situation liegt der strategische Fehler nahe,

die verschiedenen Segmente der europäischen Linken vor allem im Hinblick auf ihre radikale Ungleichzeitigkeit zu betrachten. Denn Stoff dafür gäbe es reichlich, innerhalb einer ganzen Milchstraße von Traditionssträngen, in denen jedes Gefühl dafür verlorengegangen zu sein scheint, welcher Zeitepoche die spezifischen Bäume angehören, deren Verbellen sich die unterschiedlichen Fragmente der europäischen Linken jeweils zu ihrem besonderen Anliegen gemacht haben. Der traurige Witz dieser Betrachtungsweise liegt allerdings darin, daß sie vor allem dazu führen würde, die Splitter in den Augen der anderen deutlich sichtbar hervortreten zu lassen, nicht aber die Balken in den eigenen. Denn eine Traditionslinie der Linken, die als solche bereits beanspruchen kann, radikal zeitgenössisch zu sein, gibt es seit dem Epochenbruch der 90er Jahre nicht mehr. Die Neue Linke der 60er und 70er Jahre hat mit der bis zum weitgehenden Zusammenbruch ihrer alten programmatischen Grundlagen reichenden Krise der beiden konkurrierenden Formen der alten Linken, in ihrer kommunistischen oder in ihrer sozialdemokratischen Gestalt, selbst das Grundelement verloren, das ihr spezifisches Profil garantierte. Die alternative Linke vor allem der 70er und 80er Jahre stellt sich im Rückblick ebenfalls als grundlegend auf die »etablierte Linke« angewiesen heraus, die es inzwischen aber so nicht mehr gibt. Verschiedene Erneuerungsversuche der historischen Linken, seit dem Warschauer und Prager Frühling bis hin zur offen diskutierten »Krise des Marxismus« im Kontext des 'Eurokommunismus', sind zumindest vorläufig gescheitert. Die Versuche, im Ausgang vor allem von ökologischer und feministischer Bewegungspolitik das 'alte Spannungsverhältnis von links und rechts' hinter sich zu lassen, haben (wieder einmal) ein theoretisches Trümmerfeld und einige politische Parteien hinterlassen, die inzwischen dem Feld der alternativen Linken eine tagespolitisch wirksame Präsenz verleihen.

Die europäischen Linken sind heute gehalten, eine neue Überbrückungsleistung zu vollbringen, untereinander ebenso wie hin zu neuen sozialen Kategorien des »politischen Publikums«, das es zu aktivieren gilt, und zugleich sich diesen historischen Erfahrungen des Scheiterns zu stellen. Die reale Entwicklung der europäischen Tagespolitik, vom Binnenmarkt über den Euro bis zur europäischen Beschäftigungspolitik und der Osterweiterung der EU, läßt der europäischen Linken keine andere Wahl, als sich selbst neu zu definieren, indem sie zugleich neue Formen und Inhalte einer grenzübergreifenden kollektiven Handlungsfähigkeit (er-)findet.

Fünf von den Handelnden zu fordernde Einsichten dürften zumindest die Eintrittsbedingungen für eine Entwicklung in Richtung auf eine hinreichende gemeinsame Handlungsfähigkeit der europäischen Linken umreißen:

*Erstens* die Einsicht, daß die Niederlagen der 70er, 80er und frühen 90er Jahre nicht als die der jeweils anderen Komponenten der linken Tradition

begriffen werden können, sondern als gemeinsame Niederlage, zu der jede Komponente der gegenwärtig fragmentierten europäischen Linken ihr spezifisches Scherflein beigetragen hat – und sei es nur ihre eigene Unfähigkeit, aufgrund der eigenen Einsicht in die grundlegend veränderte Lage auch überzeugend die Fehler der anderen zurückzudrängen.

*Zweitens* die Anerkennung der Tatsache, daß es keinen Weg zurück zu den Entscheidungsschlachten und »Weggabelungen« der Vergangenheit gibt: Nicht betretene gesellschaftliche Entwicklungspfade, die sich damals als »alternative Abzweigungen« anboten, sind heute irreversibel verschwunden.

*Drittens* eine konkretere Einsicht in die Eingebundenheit der unterschiedlichen Projekte der Linken – auch noch der frühen 90er Jahre – in die konkrete Gestalt des späten 'Fordismus'. Insbesondere wegen des engen Zusammenhanges zwischen dem Ort ihrer Gesellschaften innerhalb des europäischen und weltweiten Entwicklungsmodells und den innergesellschaftlichen Verteilungsspielräumen und Kompromißmöglichkeiten, die daraus entsprangen, waren sie sehr viel partikularer, als sie es sich eingestanden.

*Viertens* die Einsicht, daß es in einem für die Linke vertretbaren politischen Projekt, das sich an den Prinzipien von Aufklärung und Emanzipation und an den Visionen einer friedlichen Welt orientiert, in der die Menschheit selbstbestimmt, ohne Ausbeutung und Beherrschung von Menschen in gleicher Freiheit aller lebt, keine Alternative akzeptiert werden kann zu einer globalen und makroregionalen politischen Verantwortlichkeit über die Grenzen der bisherigen Nationalstaaten hinweg. Die bloße Tatsache von Europäisierung und Globalisierung oder auch bestimmte sozial und ökologisch gebändigte Formen dieser Transnationalisierung unserer gesellschaftlichen Lebensprozesse können von links aus nicht grundsätzlich im Namen nationaler oder regionaler Schutzinteressen abgewehrt werden. Jedes tragfähige linke Projekt in Europa, selbst ein bloß lokal, regional oder national wirkendes, muß daher eine Dimension der bewußten politischen und ökonomischen Integration Europas und einer demokratisch kontrollierten Globalisierung der materiellen und kulturellen Interdependenzen und Austauschnetzwerke enthalten.

*Fünftens* die Einsicht, daß die Zeit vorbei ist, wo sich die Linke den Problemen der europäischen Handlungsebene dadurch entziehen konnte, daß sie »nach oben«, in Themen der UN-Reform oder der KSZE, oder »nach unten«, in nationale, regionale oder lokale Themenstellungen auswich. Die europäische Linke wird durch ihre Fähigkeit bestehen, sich diesen Themen in ihrer konkreten Ausformung auf der europäischen Ebene zu stellen, oder es wird sie nicht mehr geben.

Gegenwärtig ist die europäische Linke, vorangetrieben von einer eher unerwarteten Veränderungsbereitschaft v.a. der WählerInnen, wieder einmal im programmatischen Aufbruch zu sich selbst. In dem Maße, wie sie sich



dabei nicht vor allem selbst findet, sondern an den Brennpunkten der gesellschaftlichen Strukturbrüche europäische Handlungsfähigkeit gewinnt, kann sie dabei nicht nur ihre eigene Existenz zurückgewinnen, sondern vor allem für Europa und weltweit eine neue Entwicklungsphase einleiten – indem sie den Akkumulationsmustern des globalen High-Tech-Produktivismus ein transnational demokratisches Regulationsregime aufzwingt. Dann wird auch wieder eine sachhaltige gesellschaftspolitische Debatte über mögliche Übergänge zu grundsätzlichen alternativen Modellen des Wirtschaftens möglich, die bis dahin akademisch theoretisch bleiben muß.

In fortschrittlichen Amtsstuben des Westberlins der 70er Jahre hing der Spruch: »Unmögliches wird sofort erledigt. Wunder dauern etwas länger.« Das Wunder von Europa wird sicherlich etwas länger auf sich warten lassen. Es mag sein, daß inzwischen woanders andere ihr Wunder fertig bringen. Aber hier in Europa werden sich die Linken daran messen lassen müssen, ob und wie sie dieses europäische Wunder zustande bringen – gar nicht eurozentrisch, sondern als ihre unabweisbare Verantwortung gegenüber dem Rest der Welt.

Hic et Nunc!, wie es ein theoretisches Organ der italienischen Neuen Linken bereits in den 70er Jahren ganz klassisch formulierte.

## Literatur

- Althusser, Louis (1977): *Die Krise des Marxismus*, Hamburg
- Bomomi, Aldo (1999): Molekularer Kapitalismus, in: *Andere Zeiten*, 1/99
- Buhle, Paul (1987): *Marxism in the USA. From 1870 to the present day*, London
- Coates, Ken, u.a., Full Employment. A European Appeal, The Spokesman 64
- Hack, Lothar (1998): *Unternehmensinterne Organisation internationaler Arbeitsteilung*, in: PROKLA 113
- Jäger, Michael (1980): Die Grünen – eine Partei neuen Typs?, in: *Sozialliberalismus oder rechter Populismus?*, Berlin
- Korsch, Karl (1971): Die Krise des Marxismus (1929), in: ders., *Die materialistische Geschichtsauffassung*, Frankfurt a.M.
- Kreissl-Dörfler, Wolfgang (1998): *Initiativbericht des Europäischen Parlaments zum Multilateral Agreement on Investment (MAI)*, März 1998.
- Masaryk, T. G. (1898): Die wissenschaftliche und philosophische Krise innerhalb des gegenwärtigen Marxismus, *Die Zeit*, Wien, 19.2., 26.2. u. 5.3.
- Michels, R. (1957): *Zur Soziologie des Parteiwesens*, Stuttgart
- Leborgne, Danièle, Lipietz, Alain (1996): Postfordistische Politikmuster im internationalen Vergleich, in: *Das Argument* 217
- Lipietz, Alain (1998): *Nach dem Ende des goldenen Zeitalters*, Hamburg
- (1998): *Grün – Die Zukunft der politischen Ökologie*, Wien
- (1998): *La société de sablier*, Paris (2. Aufl., mit ausf. neuer Einleitung)
- Lüthje, Boy, 1998: »Vernetzte Produktion« und »post-fordistische« Reproduktion, PROKLA 113
- Lahusen, Christian (1994): *The praxis of political mobilization*, Florenz (Diss. European University Institute, Nov.)
- Riechmann, Jorge (1996): *Problemas con los frenos de emergencia*, Madrid
- Sartre, Jean-Paul (1956/57): *Fragen der Methode*, Reinbek
- »update« (Newsletter der »Europäischen Föderation der Grünen Parteien) 1996ff



Thomas Haipeter

---

## Zum Formwandel der Internationalisierung bei VW in den 80er und 90er Jahren

### 1. Einleitung

In der Standortdebatte der 90er Jahre bündeln sich die unterschiedlichen Perspektiven und Interessenpositionen in der Frage, welche Konsequenzen sich aus den Prozessen der Globalisierung und Internationalisierung für die nationalen Institutionensysteme ergeben (Simons, Westermann 1997). In diesem Zusammenhang spielt neben der Globalisierung der Finanzmärkte die *Internationalisierung der Produktion* eine entscheidende Rolle.<sup>1</sup> Es sind vor allem die Direktinvestitionsströme, anhand derer die Qualität eines Standorts bewertet wird. In der Argumentation gilt die einfache Gleichung: je weniger Direktinvestitionen aus dem Inland abgeflossen und je mehr dem Inland zugeflossen sind, desto besser ist die Position des Standorts in der internationalen Arbeitsteilung. Abhängig von der Einschätzung des Betrachtenden werden aus dem errechneten oder prognostizierten Saldo politische Schlußfolgerungen hinsichtlich der Verbesserung der Standortqualität gezogen, die sich entweder auf die Lohn- und Steuerhöhe oder auf weiterreichende institutionelle Veränderungen beziehen.

In historischer Perspektive überrascht sowohl die Schärfe als auch die Stoßrichtung der Diskussion. Denn eine Internationalisierung der Produktion hat es während der gesamten Nachkriegsentwicklung gegeben, ohne daß sich daran eine umfassendere politische und wissenschaftliche Grundsatz-

---

1 Es dürfte als ein Minimalkonsens der Globalisierungs- und Standortdebatte gelten, daß sinnvollerweise zwischen der Globalisierung der Finanzmärkte und der Internationalisierung der Produktion zu unterscheiden ist. Während die monetäre Globalisierung sich auf die Entstehung deregulierter internationaler Finanzmärkte bezieht, auf denen Aktien, Wertpapiere, Währungen und Derivate gehandelt werden, steht bei der Internationalisierung die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen von Unternehmen des Industrie- und Dienstleistungssektors im Zentrum des Interesses. Es wird von der Internationalisierung der Produktion und nicht von ihrer Globalisierung gesprochen, weil sich die Produktion bislang noch nicht in dem Maße weltumspannend globalisiert hat, wie dies für die internationalen Finanzmärkte gilt. Zwar sind die weltweiten ausländischen Direktinvestitionen seit Mitte der 70er Jahre erheblich angestiegen, konzentrieren sich aber im Aggregat noch vorwiegend auf die entwickelten Triadenökonomien (vgl. Hickel 1996).

debatte über die Qualitäten und die institutionelle Verfassung des Standorts ergeben hätte. Die Internationalisierung war bis in die 70er Jahre ein Thema, das in erster Linie von Marxisten verfolgt wurde, die sich für den Zusammenhang von Internationalisierung und ökonomischer Macht oder für weltwirtschaftliche Ungleichheiten interessierten. Seit den 80er Jahren wird die Internationalisierung der Produktion jedoch vor allem von konservativen Interessengruppen als Argument für institutionelle Deregulierungen stark gemacht. Wie läßt sich diese auffällige Verschiebung der Rezeption und der Bewertung von Internationalisierungsprozessen erklären? Steckt dahinter bloß ein willkürlicher Interpretationsakt der Betrachter, oder liegt der Verschiebung eine reale Veränderung des Gegenstandes zugrunde?

In diesem Aufsatz sollen anhand der Entwicklung des Volkswagen-Konzerns einige Befunde zur neuen Qualität der Internationalisierung vorgestellt werden. Der Volkswagen-Konzern ist der größte europäische Automobilhersteller und auch nach der Fusion von Chrysler und Daimler-Benz immer noch der viertgrößte Produzent der Welt (gemessen am Produktionsvolumen). Die Unternehmensstatistiken weisen seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre einen signifikanten Internationalisierungstrend aus, der sich gleichermaßen in Absatz, Produktion und Beschäftigung niederschlägt (Geschäftsberichte VW AG, div. Jahrgänge). So stieg im Zeitraum von 1985 bis 1997 das Verhältnis von Ausland und Inland in der Größe Absatz von 232% auf 328% an, in der Größe Produktion von 47% auf 165% und in der Größe Beschäftigung von 52% auf 91%. Stellt man bei der Beschäftigung die 1994 eingeführten rigorosen Arbeitszeitverkürzungen an den Inlandsstandorten der VW AG in Rechnung, so dürfte die Beschäftigung an den Auslandsstandorten die Inlandsbeschäftigung gemessen in Stundenarbeitsvolumen inzwischen überholt haben. Ein weniger einheitliches Bild ergeben auf den ersten Blick die Investitionen, die stärker schwanken und bei denen sich das Verhältnis von Auslands- zu Inlandsinvestitionen zwischen 1985 und 1997 lediglich von 35% auf 40% erhöht hat. Dieses Bild relativiert sich bei näherer Betrachtung jedoch erheblich. Zum einen ist das Jahr 1997 nur sehr bedingt als Referenzjahr aussagekräftig, weil in den Vorjahren der Anteil der Auslandsinvestitionen durchweg höher war. Zum anderen sind ein Großteil der Inlandsinvestitionen als Finanzinvestitionen der Konzernmutter, der deutschen VW AG, verdeckte Auslandsinvestitionen. So betrug beispielweise der Anteil der Sachinvestitionen an den Inlandsinvestitionen im Jahr 1994 gerade 12%, während 88% der Inlandsinvestitionen Finanzinvestitionen waren, die zu einem großen Teil an die ausländischen Konzerntöchter gingen. Der quantitative Internationalisierungstrend läßt sich daher auch für die Investitionen feststellen.

Doch die Entwicklung der Zahlen ist nur eine Seite des Prozesses. Die andere Seite sind die qualitativen Veränderungen der Internationalisierung,

die sich hinter den Zahlen verbergen. In der folgenden Analyse werden zwei Kernpunkte der Internationalisierung herausgearbeitet. Erstens wird gezeigt, daß die Internationalisierung der Produktion mehr ist als die nur quantitative Ausdehnung der ausländischen Direktinvestitionen transnationaler Unternehmen. Mit der Internationalisierung der 80er und 90er Jahre ist ein *Formwandel der Produktion* verbunden, der nicht nur die Organisationsstrukturen der transnationalen Unternehmen nachhaltig verändert, sondern die gesamte Organisation der Produktionskette umfaßt. Dieser Formwandel kann als Übergang vom *multinationalen Konzern* zum »*global atmenenden Produktionsnetzwerk*«<sup>2</sup> beschrieben werden. Daran anknüpfend kann zweitens festgestellt werden, daß die Internationalisierung eine *moderne Variante der Konzentration* ist. Konzentration verläuft immer mehr in Formen internationaler Akquisitionen, der internationalen Ausdehnung von Kernkompetenzen und internationaler Vernetzungen, aber immer weniger in Formen der vertikalen Integration oder der Diversifizierung. Die Internationalisierung als Konzentration ist eine *aktive Konkurrenzstrategie*, die zur Intensivierung der Konkurrenz und nicht zu ihrer Überwindung beiträgt.

## 2. Eine Formanalyse der Internationalisierung und der Konzentration

Vor dem Einstieg in die qualitative Analyse der Internationalisierungsprozesse ist kurz der zugrunde liegende Formbegriff zu erläutern. Der Formbegriff knüpft an neuere marxistische und institutionalistische Ansätze an, die an der Analyse *historischer Institutionen* orientiert sind. An erster Stelle ist dabei die Regulationstheorie zu nennen, die sich um die Konzepte »Regulation«, »Akkumulationsregime« und »Entwicklungsmodell« zentriert (vgl. dazu Hübner 1989, Boyer 1990, Hollingsworth u.a. 1994):

- Institutionelle Formen sind komplexe Ensembles aus Institutionen, die über unterschiedliche Regulierungsmechanismen verknüpft sind.
- Eine institutionelle Form ist in der Zeit wandelbar, ihre Stabilität ist transitorisch und ihr Entstehen eher unwahrscheinlich.
- In der Formanalyse geht es um fragile und historische Kohärenzen oder Entsprechungsverhältnisse zwischen Institutionen.

Für die Formanalyse von Unternehmensprozessen liefert die Regulationstheorie in ihren früheren Ansätzen zwar mit dem Begriff des »technologischen Paradigmas« erste Anknüpfungspunkte, doch bezieht sich der Begriff zu eng auf die technologische und arbeitsorganisatorische Dimension der Produktion. Weder werden damit die Formen der Unternehmens- oder Betriebsorganisation noch die Formen der Internationalisierung oder der

---

2 So eine Selbstbeschreibung von VW, die einen durchaus wesentlichen Sachverhalt trifft.

zwischenbetrieblichen Beziehungen erfaßt. Diese Leerstelle kann mit dem von Robert Boyer entwickelten Begriff des »Produktionssystems« geschlossen werden (Boyer, Durant 1997). Ein *Produktionssystem* ist ein Ensemble aus den angewandten markt-, produkt- und produktionsstrategischen Managementprinzipien, der Unternehmensorganisation und den industriellen Beziehungen im Unternehmen. Die Internationalisierung ist in ihrer strategischen und organisatorischen Dimension ein integriertes Element eines Produktionssystems. Zugleich fließen sowohl die zwischenbetrieblichen Beziehungen als auch die Beziehungen zu den gesellschaftlichen Meso- und Makroinstitutionen in das Produktionssystem ein.

Das Produktionssystem weist über die institutionelle Analyse hinaus auf die durch die Institutionen regulierten *sozialen Beziehungen*. Strategien und Prinzipien werden von Akteuren verfolgt, Organisationsformen sind nur die formelle Seite einer sozialen Organisation von Akteuren. David Lockwood hat mit seiner Unterscheidung von System- und Sozialintegration auf den hohen Stellenwert der sozialen Interaktionen in der sozialwissenschaftlichen Analyse aufmerksam gemacht (Lockwood 1964). Erst auf der Ebene der Sozialintegration, der sozialen Interaktionen zwischen den Akteuren, entscheidet sich, ob die Akteure bestehende Institutionen reproduzieren oder ob sie diese in einem bewußten Akt oder als unintendierte Nebenfolge ihres Handelns verändern. In der durch die Interessen und Normen der Akteure geprägten sozialen Interaktion entwickeln die Akteure ihre Deutungen und Interpretationen der Wirklichkeit und ihre situativen Lösungsansätze für wahrgenommene Probleme. System- und Sozialintegration verbindet eine *Akteurskausalität*, die dadurch entsteht, daß Institutionen soziale Konstruktionen sind und daß soziales Handeln nicht durch die Systembedingungen determiniert wird, sondern Freiheitsgrade besitzt, die mit dem Begriff der Kreativität belegt werden können (Joas 1992).

Schließlich muß die Analyse von Produktionssystemen die Besonderheiten nationaler Institutionensysteme berücksichtigen, die jenseits allgemeiner Systembedingungen besondere nationale Entwicklungspfade nach sich ziehen (Berger, Dore 1996). Gerade das bundesdeutsche Produktionsmodell der Nachkriegszeit wies vielfältige Differenzen gegenüber dem in den Industrieländern verbreiteten *fordistischen* Modell auf (vgl. zum Begriff des Fordismus Lipietz 1985). Diese Differenzen erstreckten sich über die duale Struktur der bundesdeutschen Ökonomie (Herrigel 1996), institutionelle Besonderheiten des Finanz- und des Innovationssystems (Soskice 1994) und das auf den tragenden Säulen der Tarifautonomie und der Mitbestimmung ruhende duale System der industriellen Beziehungen (Thelen 1992). Vor allem das duale System der industriellen Beziehungen mit den von den Industrie- und Branchengewerkschaften sowie den Arbeitgeberverbänden zentralisierten Tarifverhandlungen und den rechtlich verankerten Mitbe-

stimmungsorganen und Mitbestimmungsrechten auf Unternehmens- und Betriebsebene prägt unmittelbar die industriellen Beziehungen und die Arbeitsbeziehungen im Betrieb und weist deutliche Differenzen zu allen anderen nationalen Systemen industrieller Beziehungen auf (Rogers, Streeck 1995, Thelen, Turner 1997).

### 3. Multinationale Internationalisierung bis Ende der 70er Jahre

Volkswagen hatte in den 50er und 60er Jahren ein *fordistisches* Produktionssystem par excellence entwickelt, dessen konstitutive Elemente kurz zusammengefaßt die fordistische Massenproduktion, die tayloristische Arbeitsorganisation, eine hierarchisch-funktional-zentralistische Betriebs- und Unternehmensorganisation, eine hohe vertikale Integration, multinationale Konzernstrukturen und industrielle Beziehungen waren, die sich durch eine breite Akzeptanz fordistischer Rationalisierung und konfliktuelle Beziehungen hinsichtlich der materiellen Verteilung der Produktivitätsgewinne auszeichneten (Boyer 1997, 7ff.; für das folgende Wellhöner 1996). Zu Beginn der 50er Jahre entschied sich die damalige Unternehmensleitung unter dem Generaldirektor Heinrich Nordhoff zu einer exportorientierten Ein-Produkt-Strategie. Die unbestrittenen Produktivitätsvorteile der amerikanischen Automobilproduzenten in den 50er Jahren veranlaßten das Management zur Übernahme der modernen amerikanischen Massenproduktionstechnologien, begünstigt durch die Konzentration auf die Produktion des Käfers. In den Jahren ab 1954 hielt die *fordistische Fließfertigung* mit ihren Elementen Fließband, Einzweckmaschinen und Transferstraßen nach und nach Einzug in das Wolfsburger Volkswagenwerk. Zugleich wurden die *tayloristischen Formen der Arbeitsorganisation* eingeführt. Rigide Arbeitsteilung, Methoden- und Zeitstudien und die Trennung von Ausführung und Disposition bestimmten von da an die Organisation der Arbeit. Bald zeigte sich, daß die alte Organisationsstruktur des Unternehmens mit den neuen Produktionskonzepten nicht mehr kompatibel war, schon weil durch den Taylorismus viele indirekte Funktionen von der Produktion entkoppelt wurden, die neu organisiert werden mußten. In dieser Situation entschied sich das Management für die Implementierung einer *funktional-zentralistischen Organisationsform* nach dem Vorbild amerikanischer Großkonzerne. Die großen Markterfolge der Käfer-Produktion und die Strategie der Massenproduktion sprengten rasch den Rahmen des Werkes Wolfsburg, weil erstens die Massenproduktionstechnologie sehr raumintensiv war und zweitens die Unternehmensleitung frühzeitig auf eine *Strategie vertikaler Integration* setzte. Weil zudem eine Nutzfahrzeugproduktion aufgenommen wurde, mußte mit dem Transporterwerk in Hannover bereits 1954 ein neues Werk gegründet werden, in dem zunächst auch die Produktion von

Hinterachsen und Motoren aufgenommen wurde. Rasch folgten der Ausbau des ehemaligen Ausbildungswerkes Braunschweig, die Gründungen der Werke Kassel, Emden, Salzgitter und der europäischen Tochtergesellschaft in Brüssel. Von diesen Werken waren Emden und Brüssel Endmontagewerke, die anderen Werke waren als interne Komponentenfertiger Ausdruck einer hohen Fertigungstiefe, mit der die positiven Skaleneffekte einer massenproduzierenden Komponentenfertigung für Volkswagen erschlossen werden sollten. Die *vertikale Integration* und die *Ausdehnung der Produktion* waren die zentralen Formen der *Konzentration* dieser Entwicklungsphase. Sie wurden ergänzt durch die Akquisition der Auto-Union AG, die im Jahre 1966 mit den NSU Motorenwerken zur Audi NSU Auto Union AG verschmolzen und dem Unternehmen als Tochtergesellschaft eingegliedert wurde. Das Unternehmen wollte durch den Erwerb die selbst nur mit großer Mühe und mit wenig Erfolg betriebene Differenzierung der Modellpalette vorantreiben, weil ein Ende des Käfer-Booms langsam absehbar wurde. Neue Modelle sollten sowohl den Käfer unterstützen als auch neue Marktsegmente in einem sich differenzierenden Automobilmarkt erschließen. Die Akquisition diene daher nicht der Einnahme einer marktbeherrschenden Stellung, sondern war eine Reaktion auf die sich langsam verändernden Marktbedingungen.

Die *Internationalisierung* des Volkswagenwerkes in den 50er und 60er Jahren hatte mit den elementaren Konzepten des fordistischen Produktionsmodells wenig zu tun. Sie diene allein der Erschließung politisch regulierter Märkte, in denen Marktpräsenz nur durch Auslandsproduktion erreicht werden konnte. Volkswagen errichtete in den 50er und 60er Jahren Produktionsstätten in Brasilien, Australien, Südafrika und Mexiko. Diese Produktionsstandorte wurden als Tochtergesellschaften organisiert, die relativ autonom von der Muttergesellschaft, der Volkswagenwerk AG in Wolfsburg, in ihren regionalen Märkten operierten. Volkswagen nahm das Profil eines *multinationalen* Konzerns mit ausgeprägter Mutter-Tochter-Trennung und regionalen Strukturen an.

Die *industriellen Beziehungen* des Unternehmens entwickelten einen kooperativen Charakter, seit sich die IG Metall im Verlauf der 50er Jahre als dominierende Kraft in den Betriebsverfassungsorganen durchgesetzt hatte und der Betriebsrat aufgrund seiner engen gewerkschaftspolitischen Anbindung und der festen Verankerung in einer immer mehr gewerkschaftlich organisierten Belegschaft erstarkte (Koch 1987). Zwischen Interessenvertretung und Unternehmensleitung entstand ein *Rationalisierungspakt*, der auf einer »zivilisierten« (Kern 1997), an der Verbesserung der Produktionsmethoden und nicht an der Arbeitsintensität ansetzenden Rationalisierung und auf hohen Löhnen und Sozialstandards beruhte. Während die Interessenvertretung die fordistische Rationalisierung akzeptierte, gewährte



die Unternehmensleitung materielle Konzessionen. Volkswagen wurde ein Vorreiter bei der tarifvertraglichen Ausgestaltung von Lohn- und Arbeitszeitpolitik. Der kooperative Charakter der industriellen Beziehungen wurde lediglich in der Krise Mitte der 70er Jahre im Angesicht drohender Massenentlassungen kurzfristig unterbrochen, prägt seitdem aber weiterhin das Bild der Beziehungen.

Die *Krise* Mitte der 70er Jahre traf das Unternehmen deshalb mit besonderer Wucht, weil sich vier Strukturprobleme überlagerten. Das erste Strukturproblem war die allgemeine Krise der fordistischen Akkumulation, in deren Zentrum die Krise des fordistischen Produktionssystems stand. Das fordistische Produktionssystem war an seine sozialen, technologischen und ökonomischen Grenzen gelangt, weil die Produktivitätsspielräume des Modells ausgereizt waren und sich seine technologischen und organisatorischen Strukturen zunehmend mit den neuen Erfordernissen einer intensivierte Konkurrenz auf differenzierten und integrierten Märkten brachen (Boyer 1997, 11ff.). Flexibilität, Qualität, Kosten und Zeit lauteten die neuen Wettbewerbsparameter. Das fordistische Produktionssystem entsprach diesen neuen Parametern vor allem deshalb nicht mehr, weil die für standardisierte Massenproduktion ausgelegten Technologien und Organisationsstrukturen die schnelle und flexible Produktion differenzierter und qualitativ hochwertiger Produkte nicht effizient umsetzen konnten. Es entstand ein *Rationalisierungsdilemma* zwischen Effizienz und Flexibilität. Das zweite Problem war die Käfer-Monostruktur des Unternehmens, die den veränderten Marktbedingungen nicht mehr gerecht wurde. Der Erwerb der Audi NSU Auto-Union AG und die Einführung einer neuen Produktpalette mit den Modellen Passat, Golf, Scirocco und Polo kamen zu spät, um die Situation entscheidend verbessern zu können. Drittens war der Konzern seit seinen großen Exporterfolgen im US-Markt in den 50er und 60er Jahren hochgradig vom US-Export abhängig und deshalb von der kontinuierlichen Aufwertung der D-Mark nach dem Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton-Woods besonders betroffen. Schließlich wirkte die Ölkrise und die Erhöhung der Benzinpreise gerade für die Automobilindustrie zusätzlich nachfragesenkend.

Die Unternehmensleitung reagierte auf die Krise mit einer zweigleisigen Strategie. Neben der zügigen Einführung der neuen und differenzierten Produktpalette, die aus der Forschung und Entwicklung der Audi NSU Auto-Union stammte, sollte die Errichtung eines Produktionswerkes in den USA die Abhängigkeit des Unternehmens von Währungsschwankungen reduzieren und die Position des Unternehmens auf dem US-Markt stabilisieren. Auf dem Höhepunkt der Krise in den Jahren 1974 und 1975 mußte dieses Projekt jedoch verschoben werden. Statt dessen drohten Massenentlassungen, die vom 1975 gewählten neuen Vorstand unter Toni Schmücker

gegen die Stimmen der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat durchgesetzt wurden. Die Massenentlassungen konnten durch Aufhebungsverträge und die rasche Besserung der konjunkturellen Situation ab 1976 abgewendet werden, und die US-Strategie kam erneut auf die Tagesordnung. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre hatten sich die Vorzeichen für das Projekt allerdings gewandelt. Zwar blieben die Abschottungen gegen Wechselkurs-turbulenzen und die Sicherung des US-Marktes zentrale Motive für das Projekt, doch trat erstmals das *Kostenmotiv* in den Vordergrund. Volkswagen war auf dem US-Markt in den Sog der japanischen Konkurrenz geraten, gegenüber deren Preisoffensiven das Unternehmen von seinen europäischen Produktionsstandorten aus nicht mehr konkurrenzfähig war (Streeck 1984, 57). Erstmals knüpften Interessenvertretung und Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat angesichts der Krisenerfahrungen der 70er Jahre ihre Zusage für das Projekt an Beschäftigungsgarantien für die inländische Beschäftigung, weil sie erkannt hatten, daß sich mit dem US-Projekt eine *neue Form der Internationalisierung* andeutete, deren Logik die *Ausnutzung standortbedingter Kostenvorteile* war.

Das Unternehmen entwickelte in der zweiten Hälfte der 70er Jahre nicht nur neue Strategien der Internationalisierung, sondern auch eine neue Strategie der Konzentration. Mit der Übernahme des Schreibmaschinenherstellers Triumph-Adler startete Volkswagen den Versuch einer *Diversifikation der Konzernstrukturen* in einen anderen Produktbereich. Ausgangspunkt dafür war die in der Struktur- und Energiekrise der 70er Jahre gewonnene Skepsis der Unternehmensleitung hinsichtlich der langfristigen Zukunftsfähigkeit massenhafter Automobilproduktion. Die Eröffnung einer neuen Produktparte sollte dem Konzern ein zweites und zukunftsträchtiges Standbein verschaffen. Doch der Versuch diversifizierter Konzernbildung war die Geschichte eines kostenträchtigen Scheiterns. Weder spielten sich zwischen den Konzernsparten Synergieeffekte ein, noch konnte die neue Tochter bei der mikroelektronischen Revolutionierung der Datenverarbeitung technologisch Anschluß halten. Mit dem Verkauf der Tochter an Olivetti im Jahr 1986 endete der Versuch der diversifizierten Konzernbildung und wurde seitdem nicht mehr aufgenommen.

#### **4. Konzentration als Internationalisierung und die Unternehmensstrategie der 80er Jahre**

Im Zeitraum Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre schälten sich unter dem Vorstandsvorsitzenden Toni Schmücker und ab 1982 unter seinem Nachfolger Carl H. Hahn die Konturen einer neuen Unternehmensstrategie heraus, mit der die Unternehmensleitung den gewandelten Herausforderungen der Märkte begegnen wollte. Dabei war das zentrale Problem die Ver-

knüpfung von *Flexibilität und Effizienz*. Um dieses *Rationalisierungsdilemma* der Massenproduktion kreisten die vier Elemente der Unternehmensstrategie.

Das *erste* Element war die Strategie *technologischer Rationalisierung*. Sie setzte auf die *Flexibilitätsspielräume* neuer Technologien. Im Zentrum standen die Robotertechnologie und mikroelektronische Informations- und Steuerungstechnologien. Konstruktion, Produktion und Logistik sollten durch den Einsatz flexiblerer Technologien an die neuen Flexibilitätserfordernisse hinsichtlich Mengen, Typen und Varianten angepaßt werden. Das Flexibilitätsdilemma der fordistischen Technologie sollte technologisch aufgelöst werden. Die Roboterisierung erreichte mit der Einweihung der berühmten, zu ca. 25% automatisierten Montagehalle 54 im Jahre 1984 einen Höhepunkt, nachdem sich die Robotertechnologie zuvor auf Rohbau, Lackiererei und Preßwerk konzentriert hatte. CAM- und CAD-Systeme und zentrale Logistiksteuerungssysteme wurden als mikroelektronische Informations- und Steuerungstechnologien eingesetzt, um die Konstruktion zu beschleunigen, die Abstimmung zwischen Konstruktion und Produktion zu verbessern und den Teilefluß zu systematisieren. Das langfristige Ziel war die Integration der unterschiedlichen Informationssysteme in eine umfassende und zentrale CIM-Steuerung aller Aktivitäten des Unternehmens.

Die *Volumenstrategie* als *zweites* Element hatte zwei Stoßrichtungen. Zum einen sollte über die Ausnutzung aller sich bietenden Marktchancen die Produktion so weit erhöht werden, daß die Skaleneffekte der Massenproduktion trotz steigender Varianten- und Typenvielfalt weiterhin realisiert werden konnten. Zum anderen wurde aggressiv die Marktführerschaft in Westeuropa angestrebt, weil der Imagegewinn des Marktführers höhere Preispositionierungen der Produkte erlaubte. Diese auf etwa 5% geschätzten Preisspielräume waren für das Unternehmen deshalb so wichtig, weil zu Beginn der 80er Jahre Kostenprobleme aufgetreten waren, die das Unternehmensergebnis erheblich beeinträchtigten.

Das *dritte* Strategieelement, die *Kostensenkungsstrategie*, zielte auf die Beseitigung dieser Kostenprobleme. Bereits in der Krise der Jahre 1981-1983 wurde ein Fixkostendruck spürbar, der den Ergebnisbeitrag aufzuzehren drohte. Weil aufgrund der Strategie der technologischen Rationalisierung die investitionsabhängigen Kosten unter den Fixkosten kaum beeinflussbar waren, richteten sich die Kostensenkungsbestrebungen der Unternehmensleitung auf die Personalgemeinkosten, die in der fordistischen Organisation durch die Aufblähung der indirekten Bereiche stark angewachsen waren. Die hohen Gemeinkosten sollten durch *Personalabbau* gesenkt werden, zunächst mit den Mitteln einer differenzierteren Gemeinkostenwertanalyse, ab Mitte der 80er Jahre durch fixe Personalabbauzielsetzungen. Zum Personalabbau trat seit Mitte der 80er Jahre die *Reduzierung der Fertigungs-*

*tiefe* hinzu. Besonders lohnkostenintensive Fertigungen sollten aus der Eigenfertigung herausgenommen und fremdvergeben werden. Die Fertigungstiefenreduzierung beruhte in dieser Phase eher auf groben Schätzungen als auf systematischen Kostenberechnungen.

Auch das *vierte* Strategieelement, die *Internationalisierung der Produktion*, hatte seinen eindeutigen Schwerpunkt in der *Kostensenkung*. Durch den Erwerb ausländischer Produktionsstätten an Standorten mit geringerem Lohnniveau und geringeren Sozialleistungen sollten die Kostenstrukturen des Gesamtkonzerns entlastet und preisgünstigere Automobile am Markt plazierte werden. Die Erschließung neuer Märkte blieb zwar ein zentrales Motiv der Internationalisierung, verlor gegenüber dem Kostenargument jedoch an Gewicht. 1982 ergriff die Unternehmensleitung die Gelegenheit, mit dem staatlichen spanischen Automobilproduzenten SEAT eine Kooperation einzugehen, in deren Zentrum die Produktion von Volkswagen an spanischen Standorten stand. 1986 übernahm Volkswagen schließlich das spanische Unternehmen – mit erheblichen Beihilfen der spanischen Regierung – und gliederte es in den Konzern ein. Erstmals entstanden konzerninterne Strukturen der *Parallelproduktion*, weil an den spanischen Standorten, anders als in den überseeischen Werken, die technologischen und organisatorischen Möglichkeiten vorhanden waren, auch moderne Volkswagen-Modellreihen zu fertigen.

Zu einem zweiten Element der Internationalisierung wurde in der zweiten Hälfte der 80er Jahre das *venture-Management*. Volkswagen schloß sich einer Welle internationaler Kooperationen an, die sich in der Automobilindustrie weltweit auszubreiten begann. Die beiden Kooperationen, die das Unternehmen in den 80er Jahren einging, dienten nicht der Erringung einer marktbeherrschenden Stellung, sondern waren Ausdruck der verschärften internationalen Konkurrenz. Durch Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen in wohldefinierten Feldern sollte die Schlagkraft der Kooperationspartner für den Konkurrenzkampf mittels Kostensenkungen, Synergieeffekten, Kompetenztransfers oder Risikominimierung gestärkt werden. Volkswagens 1986 vollzogene Kooperation mit Ford in Südamerika, bei der die südamerikanischen Tochtergesellschaften beider Unternehmen in eine gemeinsame Gesellschaft, die Autolatina, zusammengeführt wurden, war eine defensive Schicksalsgemeinschaft mit dem Ziel, das Unternehmensrisiko auf dem seit Jahren krisengeschüttelten südamerikanischen Markt für beide Kooperationspartner zu reduzieren und Synergieeffekte in der Produktion zu erzielen. Die 1987 eingegangene Kooperation mit Toyota hatte andere Motive. Die Produktion eines Toyota-Pick-Ups im Werk Hannover sollte einerseits das chronisch unterausgelastete Werk stabilisieren und andererseits Volkswagen die Möglichkeit vermitteln, Einblick in die Organisationsstrukturen des in den 80er Jahren unbestritten erfolg-

reichsten Automobilproduzenten zu nehmen. Die Internationalisierung der 80er Jahre wurde abgerundet durch die Errichtung einer Produktionsstätte in Shanghai, die der Erschließung des chinesischen Marktes diene und die einen Brückenkopf in Südostasien bilden sollte.

Das Ensemble aus technologischer Rationalisierung, Volumenstrategie, Kostensenkung und Internationalisierung schuf neue Bedingungen für die *industriellen Beziehungen* und die Interessenvertretungspolitik. Bei Volkswagen kann der interessante Befund formuliert werden, daß sich unter dem Druck der neuen Bedingungen der Charakter der Interessenvertretungspolitik und der industriellen Beziehungen in einer Form änderten, daß sie ihrerseits Einfluß auf die strategischen Ziele der Unternehmenspolitik auszuüben begannen. Die Interessenvertretung entwickelte in den 80er Jahren in der mühsamen Auseinandersetzung mit den neuen Rahmenbedingungen und den allgemeinen gewerkschaftlichen Diskussionen die Konturen einer *gestaltungsorientierten Politik der Beschäftigungssicherung*. Die traumatischen Krisenerfahrungen der 70er Jahre, die erneute Krise zu Beginn der 80er Jahre und die langfristigen Beschäftigungsbedrohungen durch die technologische Rationalisierung ließen die Beschäftigungssicherung zum unumstrittenen Hauptproblem der Interessenvertretungspolitik werden. Es kristallisierte sich heraus, daß die Sicherung der Beschäftigung mit den traditionellen Mitteln eines passiven Rationalisierungsschutzes immer weniger gewährleistet werden konnte. Unter der Formel der »sozialen Gestaltbarkeit der Technologie« entwickelte die Interessenvertretung durch die Verknüpfung von Rationalisierungsschutz und Humanisierungspolitik die Konturen einer eigenständigen Gestaltungspolitik, die auf die präventive Gestaltung der Technologie setzte. Die Folgewirkungen der Rationalisierung für Beschäftigung und Arbeitsplatzstruktur sollten kontrolliert und beeinflußt werden. In die technologischen Gestaltungsforderungen mischten sich zunehmend organisationskritische Aspekte, die sich vor allem auf die tayloristische Arbeitsorganisation bezogen und die mit dem alten gewerkschaftlichen Ziel der Mitbestimmung am Arbeitsplatz verknüpft wurden. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre entwickelte die Interessenvertretung ein umfassendes Konzept der *Organisationsinnovation*, das auf die Abschaffung des fordistischen Produktionsmodells zugunsten eines dezentralisierten, prozeßorientierten und enthierarchisierten Organisationsmodells mit breiter Einführung strukturinnovativer Gruppenarbeit abzielte.<sup>3</sup> Die Interessenvertretung entwickelte sich zu einem *Promotor der Innovation* (Witte 1973).

---

3 Strukturinnovative Gruppenarbeit zeichnet sich durch eine hohes Maß an Funktionsintegration und breite Dispositionsspielräume der Gruppe hinsichtlich Personal-, Zeit- und Leistungsregulierung aus (Schumann, Gerst 1996).

Die Internationalisierung gewann als Feld der Beschäftigungspolitik einen immer größeren Einfluß, als mit der Akquisition SEAT's im Konzern erstmals umfassendere technologische Möglichkeiten einer kostenorientierten Standortpolitik geschaffen worden waren. Von diesem Zeitpunkt an wurde die Verteilung von Produkten, Produktionsumfängen, Investitionen und Beschäftigung zu einem integrierten Bestandteil der Verhandlungsprozesse zwischen Unternehmensleitung und Interessenvertretung. Der Interessenvertretung ging es in diesen vehement geführten *Verteilungskonflikten* mit dem Vorstand *reaktiv* um die *Erhaltung* der deutschen Standorte, nicht um ihren weiteren Ausbau. Parallel dazu entwickelte die deutsche Interessenvertretung gemeinsam mit den Interessenvertretungen der spanischen Standorte eine neue Form internationaler Gewerkschaftsarbeit, die auf der *aktiven Kooperation* der europäischen Interessenvertretungen des Konzerns beruhte, mit deren Hilfe die bedrohlichen Auswirkungen der Standortkonkurrenz durch solidarisches Handeln abgefedert werden sollten. Diese Bemühungen mündeten 1990 in die Gründung eines europäischen Konzernbetriebsrats (Euro-KBR), dessen Funktionslogik *die solidarische Verteilung von Chancen und Risiken* zwischen den Standorten war (Mertens 1994). Es gelang der Interessenvertretung durch starken Druck und durch die Internationalisierung der Gewerkschaftspolitik die drohenden Gefahren einer Lohn- und Sozialkonkurrenz zwischen den Standorten abzuwenden. Eine rein kostenorientierte Standortpolitik hätte von der Unternehmensleitung nur um den Preis der Aufgabe der kooperativen Beziehungen durchgesetzt werden können. Eine Zerreißprobe der industriellen Beziehungen fand nicht statt, weil die Unternehmensleitung die Forderungen der Interessenvertretung in ihre Internationalisierungsstrategie einband. Zwar wurden Produktionsumfänge nach Spanien verlagert, doch geschah dies innerhalb der Wachstumsspielräume, die der Automobilboom in den späten 80er Jahren eröffnete. Auch Kostenvergleiche wurden zwischen den Standorten vorgenommen, doch waren zu keinem Zeitpunkt die Kostenstrukturen die einzige Steuerungsgröße für Standortentscheidungen.<sup>4</sup>

Die Veränderungen der Interessenvertretungspolitik zogen *veränderte Formen der Interaktion* in den industriellen Beziehungen nach sich. Die Interessenvertretung erhob neue gestaltungspolitische Ansprüche, die in den al-

---

4 Ein wichtiges Beispiel dafür war die Schließung des US-Werkes Westmoreland in den Jahren 1986/87. In dieser Phase hatte eine kleinere konjunkturelle Schwäche eingesetzt, die erhebliche Überkapazitäten in der Golf-Klasse an den Standorten Wolfsburg, Brüssel und Westmoreland aufdeckte. Nach Kostenkriterien hätte die Produktion im nur zu etwa 50% ausgelasteten Werk Westmoreland erhöht werden, die Produktion in Brüssel gehalten und in Wolfsburg reduziert werden müssen, selbst unter Einbeziehung der personellen Folgekosten einer Produktionsreduzierung in Wolfsburg. Statt dessen wurde das US-Werk geschlossen, die Belieferung des US-Marktes vom mexikanischen Werk in Puebla gestartet und die Produktion in Wolfsburg auf alter Höhe erhalten.

ten fordistischen Rationalisierungskompromiß nicht mehr einzufügen waren. Zwar verließ sie den kooperativen Produktivitätspakt mit der Unternehmensleitung nicht grundsätzlich, doch versuchte sie, innerhalb dieses Rahmens stärkere Gestaltungsrechte und neue Gestaltungsebenen wie den Euro-KBR durchzusetzen. Das herausragende Beispiel für die Erweiterung der Mitbestimmungschancen innerhalb des gegebenen kooperativen Rahmens war der Techniktarifvertrag von 1987, der bessere Informations- und Mitspracherechte bei der Technologiewahl im Rahmen der Planungsverfahren garantierte. Insgesamt kann von einer *Ausdehnung mitbestimmungsrelevanter Regelungsbereiche* gesprochen werden. Beschäftigungspolitik, Kostensenkungspolitik, Organisationspolitik und Internationalisierungspolitik wurden gleichermaßen Gegenstand der industriellen Beziehungen. Damit gewannen die industriellen Beziehungen einen direkten Einfluß auf unternehmensstrategische Entscheidungen, die vormals in der unumstrittenen Prerogative des Managements gelegen hatten.

Insgesamt betrachtet trugen die vier genannten strategischen Vorgaben der Unternehmensleitung zur *Konservierung* des fordistischen Modells bei. Volumenstrategie, technologische Rationalisierung, Kostenreduzierung und Internationalisierung zielten auf eine *flexible Optimierung* des fordistischen Modells, nicht auf seine Überwindung. Weder gab es nachhaltige Veränderungen auf den unterschiedlichen Ebenen der Organisation noch wurden prinzipiell neue Managementkonzepte eingeführt. Einzig der sporadische und an die tayloristische Organisation der Arbeit angelagerte Einsatz von Qualitätszirkeln zeugte von ersten Ansätzen neuer Organisationsformen. Die neuen Technologien wurden in die alten Strukturen und Prozesse eingepaßt. Die gravierendsten Veränderungen des Modells gab es noch auf dem Feld der *Internationalisierung* mit den durch die technologischen Möglichkeiten und die industriellen Beziehungen gedämpften neuen Formen einer kostenorientierten Standortpolitik und dem venture-management internationaler Kooperationen. Die Internationalisierung wurde zu einem zentralen Element der *Kosten- und Konkurrenzstrategie* des Unternehmens. Die *Konzentration* vollzog sich durch die Akquisition SEAT's in erster Linie als Internationalisierung, zumal die fordistische Konzentrationsstrategie vertikaler Integration durch die Bemühungen zur Fertigungstiefenreduzierung von Seiten des Managements unter Druck geriet.

Gegen Ende der 80er Jahre wurden erstmals auch von der Unternehmensleitung grundlegendere Konzepte eines Organisationswandels ventiliert, einige Zeit *nachdem* die Interessenvertretung ihre Vorstellungen organisatorischer Innovationen entwickelt hatte. Die Unternehmenskonzepte hatten jedoch nicht die Tiefe und Breite der Vorstellungen der Interessenvertretung. Sie beruhten auf den beiden Pfeilern Gruppenarbeit und cost-center-Strukturen. Beide Elemente sollten einen Prozeß der Dezentralisierung von

Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in Gang bringen. Die in der Folge zwischen Unternehmensleitung und Interessenvertretung geführte Auseinandersetzung über Gruppenarbeit, in der die Unternehmensleitung für konservative Gruppenkonzepte plädierte, ließ allerdings wenig Zweifel daran, daß die Unternehmenskonzepte auf die *Integration* der neuen Elemente in die bestehende Organisation und nicht auf die Überwindung des fordistischen Modells abzielten.

Zu Beginn der *90er Jahre* hat sich der Strukturwandel – oder präziser: die Diskussion über Strukturwandel – bei Volkswagen beschleunigt. Dazu trug zum einen das offensichtliche Scheitern des bis dahin verfolgten Strategieensembles bei. Die Kosten- und Ertragssituation des Unternehmens hatte sich trotz des langanhaltenden Booms nicht nur nicht verbessert, sondern im Gegenteil erheblich verschärft. Der Verfall des operativen Ergebnisses signalisierte wachsende Fixkostenprobleme, die ab 1991 zu einem negativen operativen Ergebnis im reinen Automobilgeschäft und zu break-even-Werten von weit über 100% führten. Zum anderen hatte sich mit Erscheinen der MIT-Studie über die *schlanke Produktion* (Womack u.a. 1990) und mit der internationalen Managementdiskussion auch im Top-Management Volkswagens die Überzeugung Bahn gebrochen, daß im internationalen Konkurrenzkampf grundsätzlichere Organisationsänderungen notwendig waren, wollte das Unternehmen gegen die schlanken japanischen Produzenten bestehen können.

Auf *Betriebs- und Arbeitsorganisationsebene* wurden schlanke Konzepte in zwei Formen implementiert. Einerseits wurde in zwei greenfield-plants, den Werken Sachsen und Martorell, schlanke Strukturen nach dem Vorbild europäischer transplants japanischer Automobilunternehmen *kopiert*. Teamkonzepte, dezentrale Strukturen und flexible Logistikkonzepte wurden mit dichten Hierarchien und umfassenden Fließsystemen gekoppelt. (Mickler 1996; allgemein: Garrahan, Stewart 1992). Diese schlanken Produktionsformen waren flexibilisierte Varianten einer Massenproduktion, die von den Arbeitsteilungsprinzipien der tayloristischen Organisation nur wenig verloren hatten. Andererseits wurden in den westdeutschen Werken *einzelne Elemente* schlanker Konzepte eingeführt oder forciert. Dazu gehörten in erster Linie der kontinuierliche Verbesserungsprozeß (KVP), die Gruppenarbeit, die Neuordnung der Meisterorganisation, die Reorganisation der Werkstrukturen und die Einführung einer just-in-time-Logistik (jit). Der auf workshops beruhende KVP sollte durch direkte Beteiligung der Produzenten die wertschöpfenden Tätigkeiten optimieren und die nicht-wertschöpfenden Tätigkeiten minimieren, die neue Meisterorganisation zielte auf eine Rollenredefinition der Meister als Coaches und Moderatoren, die neue Werkorganisation stärkte, als Beitrag zur Dezentralisierung, die Stellung der Werke und der Werksleiter gegenüber den zentralen Funk-



tionen und die Jit sollte die aufgrund der komplexen Teile- und Variantenstruktur hohe Pufferbildung durch eine Logistik nach dem Hol-Prinzip minimieren. Diese Instrumente gingen jeweils durch den »Filter« der industriellen Beziehungen und wurden von der Interessenvertretung soweit als möglich mit ihren strukturinnovativen Vorstellungen angereichert. Grundlegende Konfliktpotentiale, beispielsweise über die Ausrichtung der Gruppenarbeit, konnten dabei zwar nicht ausgeräumt werden, doch wurden die Konzepte durchgängig zumindest in Projektform installiert. Dabei bewiesen die Einzelkonzepte in den westdeutschen Werken ein weit größeres Potential für strukturinnovative Überwindungen des Taylorismus als die schlanken Konzepte nach transplant-Vorbildern.

Auf der *Unternehmensebene* gab es zwei Reformprojekte, die für den Formwandel der Internationalisierung von großer Bedeutung waren. Die *Reorganisation der Konzernstrukturen* dezentralisierte die einzelnen Marken und Regionen und führte sie in einer matrixförmigen Konzernorganisationsstruktur mit den Funktionen zusammen. »Alle Macht den Marken«, so lautet die dem damaligen Vorstandsvorsitzenden Carl H. Hahn zugeschriebene Losung, die eine *konzerninterne Markenkonzurrenz* stimulieren sollte. Die in der Parallelproduktion angelegte Konkurrenz der Standorte wurde durch eine Konkurrenz der Marken innerhalb der Organisation und am Markt flankiert und ausgeweitet. Die Dezentralisierung betraf auch die Entwicklung und Konstruktion der Produkte. Beispielsweise unterschieden sich Audi-Produkte von Volkswagen-Produkten durch die Art des Motoreinbaus.

Das zweite Reformprojekt war die *Neuordnung des Produktentstehungsprozesses* (PEP). Der PEP sollte nach dem Vorbild des japanischen *simultaneous engineering* als funktionsübergreifender Prozeß gestaltet werden. Die fordistische *Funktionenhierarchie* zwischen Konstruktion, Fertigung und Vertrieb sollte zugunsten eines *integrierten Prozesses* abgelöst werden, der sowohl die Funktionen als auch bestimmte Zulieferer direkt einband. Die Voraussetzungen für die Integration von Lieferanten und die Übernahme von Entwicklungsleistungen durch Lieferanten waren die Aufspaltung der Entwicklungs- und Produktionsverantwortung in Module, komplexe Baueinheiten des Automobils, die jeweils von einem Lieferanten entwickelt wurden sowie die Existenz ausreichender Entwicklungskompetenz beim Lieferanten. Angestrebt wurde sowohl ein *schnittstellenübergreifender* Informations- und Kommunikationsfluß als auch eine Reduzierung der Entwicklungstiefe, um die eigenen Entwicklungsressourcen auf die verbliebenen Restkompetenzen bündeln zu können und die Entwicklungsdynamik zu beschleunigen.

Die Neuordnung des PEP war zugleich ein Angriff auf die fordistischen Formen vertikaler Integration, der weit über die ersten Schritte der Ferti-

gungstiefenreduzierung der 80er Jahre hinausging. Die Beschaffungsentscheidungen (neudeutsch: Sourcingentscheidungen) wurden systematisch in den Entwicklungsprozeß verlagert und bezogen sich auf Entwicklungen *und* Fertigungen. Dabei stand prinzipiell der gesamte Bereich der Komponentenfertigung für die Sourcingentscheidungen zur Disposition. Die Zulieferer sollten auf der Grundlage wachsender Vertrauensbeziehungen in Entwicklung und Logistik integriert werden. Es entstand das Bild *vernetzter* Strukturen mit geringerer Fertigungs- und Entwicklungstiefe des Finalisten. Die *internen Komponentenfertigungen* drohten in diesem Szenario von externen Konkurrenten überrollt zu werden, weil sie erstens unmittelbar der Konkurrenz externer Anbieter ausgesetzt wurden, zweitens keine Eingriffsrechte in den PEP hatten und drittens als zentral dominierte Einheiten über keine eigenen Entwicklungsleistungen verfügten, die sie mit externen Anbietern hätte konkurrieren lassen können. Die alte Konzentrationsform der vertikalen Integration sollte durch eine *netzwerkartige Integration* entlang der Produktionskette ersetzt werden, in der die interne Komponentenfertigung keinen systematischen Platz mehr hatte.

Die in den ersten Jahren des neuen Jahrzehnts ventilerten Projekte stellten erstmals wesentliche Elemente des fordistischen Produktionsmodells grundsätzlich in Frage. Doch verlief ihre Einführung zu langsam, als daß sie in kürzerer Frist einen grundlegenden Wandel hätten bewirken können. Es regten sich zu viele innerorganisatorischen Widerstände und Blockaden, und der Nachdruck, mit dem die Unternehmensleitung die Projekte vorantrieb, reichte nicht aus, um die Widerstände schnell oder überhaupt zu überwinden. So bot Volkswagen am Ende des langen Automobilbooms der 80er und frühen 90er Jahre das Bild eines organisatorischen Torsos, und es kann mit Blick auf die vergeblichen und unzureichenden Bemühungen zum Organisationswandel von den für das Unternehmen »verlorenen 80er Jahren« gesprochen werden (Jürgens, Naschold 1994).

Einzig die *Internationalisierung* war erneut aggressiv vorangetrieben worden. Das Unternehmen nutzte die sich nach dem Zusammenbruch der realsozialistischen Ordnung in den mittel- und osteuropäischen Staaten bietenden Internationalisierungschancen durch den Kauf des tschechoslowakischen Automobilproduzenten Skoda, den Erwerb einer Produktionsstätte in Bratislava und den Aufbau neuer Produktionskapazitäten in Ostdeutschland. Galten diese Projekte immer auch der Erschließung neuer Märkte, so hatten insbesondere für die Skoda-Akquisition die standort- und kostenpolitischen Vorteile hoher Qualifikationsstandards mit niedrigen Löhnen und Sozialleistungen und akzeptabler Infrastruktur den Ausschlag für das Projekt gegeben. Die osteuropäische Internationalisierung war ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einer *kostenorientierten Standortpolitik*. Doch auch in dieser Internationalisierungsphase trugen die vom westdeutschen Ge-

sambetriebsrat lancierten Politisierungsversuche der Standortentscheidungen Früchte. Es gelang der Interessenvertretung, für ihre Zustimmung zur weiteren Internationalisierung noch 1990 eine Vereinbarung über die *Standort- und Beschäftigungssicherung* mit der Unternehmensleitung abzuschließen, in der sich Unternehmensleitung und die Interessenvertretung *gleichermaßen* zur Standort- und Beschäftigungssicherung *und* zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens bekannten. Wachstumsspielräume sollten für die westdeutschen Standorte ebenso genutzt werden wie Effizienzsteigerungsspielräume. Die Vereinbarung schrieb einen Wachstums- und Modernisierungspakt zwischen Unternehmensleitung und Interessenvertretung fest. Mit der Internationalisierung veränderten sich die industriellen Beziehungen in Richtung einer *Modernisierungskoalition*, die jedoch durch die unzureichenden Modernisierungsanstrengungen der Unternehmensleitung gehemmt wurde.

Auch am Ende des langen Booms war die kostenorientierte Standortpolitik noch kein umfassendes Steuerungsprinzip. Dies lag jedoch nicht nur an der Politisierung der Standortentscheidung, sondern auch an der Persistenz multinationaler Strukturen. Die alten technologischen und organisatorischen Lücken zwischen der VW AG als Konzernmutter und den überseeischen Töchtern bestanden noch immer, die Töchter agierten weiterhin relativ autonom und die kostenorientierte Standortpolitik beschränkte sich auf eher geringe Möglichkeiten konzerninterner Parallelproduktion. Von einem umfassenden Strukturwandel der Internationalisierung kann daher für diesen Zeitraum weniger gesprochen werden als von einem Wandel der *strategischen Motive*.

## 5. Auf dem Weg zum globalen Produktionsnetzwerk

Der dramatische Kriseneinbruch des Jahres 1993 bildete einen tiefen Einschnitt in der Unternehmensentwicklung. Die Unternehmensleitung unter dem Anfang 1993 berufenen neuen Vorstandsvorsitzenden Ferdinand Piëch schlug zwei Krisenstrategien ein. Die erste Strategie war ein kurzfristiges Kostenmanagement, in dessen Verlauf Produktion und Investitionen, aber auch die Beschäftigung teilweise drastisch zurückgefahren wurden. Die zweite Strategie war ein Programm der langfristigen *Organisationstransformation*, für das der neue Vorstandsvorsitzende sehr intensiv warb. Das Piëchsche Transformationsmanagement hatte seine Schwerpunkte in der Dezentralisierung, Prozeßorientierung und Vernetzung der Strukturen.

Die gesamte Wertschöpfungskette sollte als funktions- und unternehmensübergreifender *Prozeß* reorganisiert werden. Die funktionalen Schnittstellen innerhalb des Unternehmens und die Unternehmensschnittstellen zwischen Volkswagen und den Lieferanten sollten abgebaut werden. In den

Zulieferbeziehungen sollten Formen *längerfristiger Kooperation* die reinen Marktbeziehungen wenn nicht ganz ersetzen, so doch wesentlich ergänzen. Zulieferer sollten in die Entwicklung, die Logistik und die Fertigung des Finalisten integriert werden. Zugleich sollten *globalisierte Sourcingabläufe* standortbedingte Leistungsdifferenzen von Zulieferern erschließen. Die Strukturen des Unternehmens sollten in Kreisen, Gruppen und Netzwerken organisiert werden. Die *Abflachung von Hierarchien*, die *Dezentralisierung von Kompetenzen* und die *Abschwächung der Funktionen* sollten prozeßorientierte Abläufe stärken. *Qualitäts- und Kundenorientierung* sollten als durchgängige Orientierungen in allen Prozessen verankert werden. Die weichen Faktoren der *Unternehmenskultur* gewannen neben den harten Faktoren der Organisationsstrukturen eine neue Bedeutung. Beabsichtigt war der Übergang von der »Zweckgemeinschaft« Unternehmen zu einer »Sinngemeinschaft« mit einer ausgeprägten Beteiligungskultur des Einzelnen, was diesem eine entsprechend höhere und intensivere Arbeitsleistung abverlangt.

Der internationale Konzernverbund sollte zu einem vernetzten »Verbund für Wertschöpfung« ausgestaltet werden, der sowohl Dezentralisierungs- als auch Synergiepotentiale auszuschöpfen versprach. Auf der einen Seite sollten die entstandenen Formen der *Standortkonkurrenz* systematisiert und ausgebaut werden. Auf der anderen Seite sollte über die Einführung weniger markenübergreifender *Produktionsplattformen* die Teilevielfalt reduziert und die Produktvielfalt der Endprodukte erhöht werden. Plattformen waren standardisierte Elemente, die modell- und markenübergreifend in allen Fahrzeugen einer Plattform eingebaut wurden und die für den Kunden nicht unmittelbar sichtbar waren wie beispielsweise Achsen, Böden, Heizung, Aggregate oder Sitzsysteme. Die Produktvielfalt wurde durch die Außenhüte erzielt, die den jeweiligen Plattformen überzustülpen waren. Die Plattformstrategie sollte sowohl die Skaleneffekte der Massenproduktion mit gesteigerter Produktvielfalt verbinden als auch die konzernweite Produktionsflexibilität zwischen den Standorten erhöhen. Die konzernweite Plattformstrategie mußte zu einer technologischen und organisatorischen Angleichung der Modernitätsgrade zwischen den Standorten führen.

Die zentralen Elemente des Piëchschens Transformationskonzeptes deckten sich weitgehend mit den *Vorstellungen der Interessenvertretung*. Die Dezentralisierung und Verlagerung von Kompetenzen nach unten, die Prozeßorientierung und die Abschwächung der Funktionen, die Entbürokratisierung und die breite Einführung von Gruppenarbeitsstrukturen, dies waren seit Mitte der 80er Jahren die Kernpunkte des interessenvertretungspolitischen Organisationskonzeptes, das mit der alten Unternehmensleitung nicht hatte durchgesetzt werden können. Dies galt bemerkenswerterweise auch für die Gleichteilepolitik. Die Interessenvertretung hatte seit Ende der 70er

Jahre eine Gleichteilestrategie gefordert und den unter Hahn betriebenen markenspezifischen Differenzierungen sehr ablehnend gegenübergestanden. Aufgrund der breiten Schnittmenge beider Konzepte zeichnete sich schnell eine *Modernisierungskoalition* zwischen Unternehmensleitung und Interessenvertretung ab, in der beide Koalitionspartner neue Organisationskonzepte gegen interne Widerstände und Blockaden durchsetzen wollten. Doch die Koalition beschränkte sich nicht allein auf die Modernisierung, sie entwickelte sich zugleich zu einer *Beschäftigungskoalition*. Beide Aspekte wurden in den bahnbrechenden Tarifverträgen zur Sicherung der Standorte und der Beschäftigung der Jahre 1993 und 1995 auch formal fixiert. In diesen Tarifverträgen verpflichteten sich *beide* Tarifpartner, Unternehmensleitung und IG Metall, zur Standort- und Beschäftigungssicherung *und* zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens (Hartz 1994 und 1996, Promberger u.a. 1996). Anders als die Vereinbarung zur Standortsicherung des Jahres 1990 waren die Tarifverträge keine auf Wachstumsprozesse beruhenden passiven Willensbekundungen, sondern allgemeingültige aktive Verpflichtungen, die mit den konkreten Maßnahmen der drastischen Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich – der vier-Tage-Woche – und weiteren innovativen Arbeitszeitkonzepten wie der Staffettenregelung und der Blockwahl ausgefüllt wurden. Beschäftigungssicherung gegen Leistungssteigerungen und Innovationen, so lautete die Tauschformel der Tarifverträge, die zugleich für die Interessenvertretung eine Einladung zur Einbringung eigener Innovationskonzepte war.

Der Verlauf der Organisationstransformation in den Jahren ab 1993 zeigte, daß die Interessenvertretung diese Möglichkeit offensiv nutzte. Allerdings lief der Reorganisationsprozeß in einigen Bereichen sehr zäh an. Das Stiefkind der Reorganisation war bis zum Ende des Untersuchungszeitraums zweifelsohne die *Arbeitsorganisation*. Von der angekündigten breitflächigen Umsetzung der Gruppenarbeit war zunächst wenig zu spüren. Im Gegenteil, die Gruppenarbeitsprojekte stagnierten eher. Lediglich im Montagebereich der 1995 in Wolfsburg erneut aufgenommenen Polo-Produktion wurde Gruppenarbeit als durchgängiges Organisationsprinzip eingeführt, doch auch in diesem kleinen Produktionssegment nur in sehr restriktiven Formen. Statt dessen konzentrierten sich die arbeitsorganisatorischen Bemühungen der Unternehmensleitung ganz auf die Revitalisierung des KVP (kontinuierlicher Verbesserungsprozeß), der unter dem im Frühjahr 1993 berufenen neuen Vorstand für Produktionsoptimierung und Beschaffung, José Ignacio López de Arriortúa, als KVP<sup>2</sup> auf breiter Front eingeführt wurde.<sup>5</sup> Nach anfänglichen Erfolgen zeigte der neue KVP in der Mitte der

---

5 Der Prozeß wurde nun als KVP<sup>2</sup> bezeichnet, weil über ein »Schneeballsystem« kontinu-

90er Jahre immer deutlichere Ermüdungserscheinungen. Die erhofften schnellen Rationalisierungserfolge erwiesen sich als wenig nachhaltig, weil der KVP als »Ersatzstrategie« (Schumann 1996, 255) für umfangreichere Reformen der Arbeitsorganisation bloß *neben* die bestehenden und noch immer vom Taylorismus beherrschten Strukturen gestellt und dementsprechend nicht durch Gruppenarbeit organisatorisch abgestützt wurde. Ende 1995 galt auch offiziell dieser Weg des geringsten Widerstands als gescheitert. Die Arbeitsorganisation, bis in die 90er Jahre der Kern der Reorganisationsbemühungen im Unternehmen, wurde zu einem bloßen Anhängsel weiterer Reformen.

Eine ganz andere Bilanz ist bei der *Reorganisation der sourcing-Prozesse* und der *Einführung vernetzter Zulieferstrukturen* zu ziehen. Die in diesem Bereich entstandenen *vernetzten* Strukturen zwischen *internen* Zulieferern und Montagewerken und die Reorganisation der internen Zulieferer zu *Systemlieferanten* wurden zum Vorbild und zum Motor für die Reorganisation der gesamten Konzernstrukturen. In Verbindung mit der konsequent umgesetzten *Plattformstrategie* wurden die Grundlagen für den Umbau des multinationalen Konzerns zu einem *global atmenden Produktionsnetzwerk* gelegt.

Die Reorganisation der sourcing-Prozesse und die Vernetzung der Zulieferbeziehungen erfolgte in drei Schritten. Im Verlauf dieser Schritte wandelte sich nicht nur das Verhältnis von Abnehmer und Zulieferer, sondern auch die Stellung der internen Komponentenfertigung, das gesamte Bild des Unternehmens- und Betriebszusammenhanges und die Rolle der industriellen Beziehungen im Rationalisierungsprozeß. Der *erste* Schritt war die *Neuordnung des Sourcing-Verfahrens*. Nach den Piëch'schen Vorgaben sollten die Zulieferbeziehungen integriert und internationalisiert werden. Beide Forderungen wurden in dem einvernehmlich mit dem Betriebsrat geregelten und in einer Betriebsvereinbarung festgeschriebenen Standardablauf des *forward- und global-sourcing* vereint (vgl. dazu Gehrke 1997). Forward-sourcing meint die frühzeitige Einbindung von Lieferanten in den Entwicklungsprozeß neuer Produkte, global-sourcing die kontinuierliche Suche nach den kostengünstigsten Lieferanten bei laufenden Modellen. Der Standardablauf systematisierte den Beschaffungsprozeß und sicherte die vom Betriebsrat seit langem geforderte Beteiligung im Produktentstehungsprozeß zu. Das Verfahren sah einen vierstufigen Ablauf von der Vorbereitung, Ausschreibung und Verhandlung bis zur Entscheidung vor. Es systematisierte jedoch nicht nur den Ablauf, sondern enthielt zwei weitere wich-

---

ierliche Anschlußworkshops durchgeführt werden und der KVP entlang der gesamten Wertschöpfungskette, also auch bei den Zulieferern, durchgeführt werden sollte. Dadurch sollte eine potenzierte Wirkung entstehen.

tige Elemente. Zum einen wurden den internen Komponentenfertigern im Rahmen des sogenannten »last call« Sonderkonditionen eingeräumt. Sie hatten die Möglichkeit, bei Preisüberschreitung im Vergleich zu externen Anbietern *interne Optimierungsschleifen* zu durchlaufen, um mit den externen Anbietern gleichziehen oder sie sogar unterbieten zu können. Die internen Komponentenfertigungen bekamen damit eine zweite Chance für ein überarbeitetes Angebot. Dieses Verfahren garantierte zugleich ein kontinuierliches benchmarking der internen Lieferanten nach den jeweils besten Marktstandards, was auf die dort Beschäftigten natürlich auch einen gehörigen Druck ausübt. Zum anderen wurde der Betriebsrat der Komponentenfertigung fest in den Sourcingprozeß integriert. Nicht nur wurde er auf jeder der Verfahrensstufen ausführlich informiert, er wurde auch aktiv in den Optimierungsprozeß der Eigenfertigung einbezogen. In diesem Prozeß übernahm der Betriebsrat originäre Managementfunktionen eines Kosten-, Produktivitäts- und Innovationsmanagements und wurde zu einem Co-Manager der Optimierung (Girndt 1997, 41-50). Die Betriebsvereinbarung enthielt darüber hinaus mit den jährlich abzuhaltenden *Werksymposien* ein neues Kommunikationsforum zwischen Betriebsrat, Werkmanagement und Unternehmensleitung über strategische Fragen der Produkt-, Werks- und Investitionsentwicklung, auf denen die Interessenvertretung umfassend informiert wurde und eigene strategische Überlegungen in der Prozeß der Strategiebildung einspeisen konnte. In einer von der Interessenvertretung geforderten und 1995 vereinbarten Protokollnotiz wurden die Sonderchancen der internen Fertigung präzisiert und ausgeweitet. Der internen Fertigung wurde – unter Wahrung der Grundbedingung der Wettbewerbsfähigkeit – dadurch Priorität zugesprochen, daß die Beschäftigungssicherung als ausdrückliches Ziel in der Vereinbarung festgeschrieben und in den Prozeß verankert wurde.

Der *zweite* Schritt der Reorganisation war die *Integration der Zulieferer* in die Unternehmensstrukturen des Finalisten VW. Unter dem Begriff des *insourcing* wurden Formen räumlicher Integration der Zulieferer diskutiert. Ansiedlungen am und auf dem Werksgelände, die Endmontage der Module vor Ort und die Anlieferung der Module bis unmittelbar zum Einbau in der Endmontage sollten nicht nur die Paßgenauigkeit der Anlieferung optimieren, sondern auch Arbeitsplätze an den Standorten der VW AG sichern. Stellten schon diese Formen räumlicher Integration einschneidende Veränderungen für die klassischen Betriebsstrukturen dar, weil Lager oder Fertigungen der Zulieferer auf dem Werksgelände plaziert wurden, so war die Idee, auch die Endmontage der Module in die Fahrzeuge durch Zulieferer ausführen zu lassen, mit dem traditionellen Verständnis einer technologisch-organisatorischen *Einheit des Betriebes* nicht mehr verträglich. Die Modullieferanten sollten nicht nur in den Entwicklungs- und Logistikpro-

zeß, sondern auch in den Fertigungsprozeß des Endabnehmers VW integriert werden. Unter dem Titel *fraktale Fabrik* wurden bei Volkswagen noch weitergehende Integrationsformen diskutiert, die die Übernahme weiterer zentraler Funktionen des Automobilbaus, beispielsweise der Lackiererei, in die Produktions-, Personal- und Investitionsverantwortung von Lieferanten vorsah. Von einer *modularen Fabrik* wurde für den Fall gesprochen, daß auch die internen Prozesse in kleine, selbstorganisierende und selbstregulierende Einheiten dezentralisiert sind.

In der realen Umsetzung wurden Mitte der 90er Jahre auf breiter Front »fraktale Projekte« gestartet, die vornehmlich an den europäischen Auslandsstandorten, aber auch im Inland anliefen. Unter den Projekten ragten die Übernahme der Lackierereifunktion in einem SEAT-Werk durch einen Zulieferer und die umfangreiche räumliche Ansiedlung von Zulieferern mit Montagekompetenzen auf dem Werkgelände bei Skoda hinaus. Den vorläufigen Höhepunkt und das vorläufige Ende des Fraktalisierungsbooms stellte das neue LKW-Werk der VW do Brasil in Resende dar. Das Werk war 1996, nach der Auflösung der mit Ford betriebenen gemeinsamen Gesellschaft Autolatina, wegen steigenden Kapazitätsbedarfs in Bau gegangen und sollte *der* Präzedenzfall einer umfassenden Modularisierung im Konzern werden. Während bei VW noch die Gesamtkoordination und die Qualitätssicherung verblieb, sollten alle anderen Funktionen von Zulieferern mit eigener Produktions-, Personal- und Investitionsverantwortung übernommen werden. Daß das in Resende verfolgte Konzept der Konzernleitung letztlich nicht aufging, sondern VW weit mehr Funktionen selber übernehmen mußte, als dies in den ursprünglichen Planungen vorgesehen war, dürfte vorrangig zwei Gründen zu verdanken sein. *Einerseits* entsprachen die weitgehenden Vorstellungen des Unternehmens offensichtlich nicht den Möglichkeiten und den Interessen der Zulieferer. Denn die Übernahme zentraler Automobilbaufunktionen erforderte auf Seiten der Zulieferer nicht nur umfangreiche Kompetenzen, sondern auch den Einsatz erheblicher finanzieller Ressourcen vor allem durch die Investitionsverantwortung, die die Zulieferer zu übernehmen hatten. Zudem entstanden durch die Investitionen in die Fabriken des Abnehmers neue Abhängigkeiten der Zulieferer vom Endproduzenten, sowohl im Hinblick auf den Markterfolg des Finalisten als auch im Hinblick auf die Abhängigkeit von seinen weiteren strategischen Standortentscheidungen. Aufgrund des hohen finanziellen Risikos und der hohen Abhängigkeiten war die Fraktalisierung für die Zulieferer bislang zu wenig attraktiv, um sich in ihrer radikalen Form durchsetzen zu können, und auch große globale Finalisten wie Volkswagen scheinen nicht die Macht zu haben, Zulieferer zu diesem Schritt zwingen zu können, zumal in diesem Fall die für das Gelingen integrativer und kooperativer Beziehungen zwischen Finalist und Zulieferer notwendige Ressource Vertrauen gefährdet werden würde.



*Andererseits* hat die Politik der Interessenvertretung eine ungezügelte Fraktalisierung einzudämmen versucht, weil mit der Auflösung der klassischen Betriebs- und Unternehmensstrukturen in Netzwerke die rechtlichen Grundlagen der Mitbestimmung ausgehebelt zu werden drohten und die Beschäftigung der VW-Kernbelegschaft gefährdet schien. Mit zwei Forderungen, der Festschreibung von Kernkompetenzen des Finalisten VW und der Einführung fester Integrationsgrenzen für die Zulieferer, sollte gleichermaßen die physische Einheit von Unternehmen und Betrieb, die Zukunftsfähigkeit des Unternehmens in strategischen Kompetenzen und die Beschäftigung gesichert werden. Die Interessenvertretung verband mit dieser Position keine grundlegende Ablehnung modularer Konzepte. Vielmehr versprach sie sich gerade von der Idee selbstorganisierender und –regulierender Einheiten eine wirkungsvolle Form der Dezentralisierung, die bei Volkswagen noch immer nicht hatte eingeführt werden können. Doch beruhte das Konzept der Interessenvertretung weniger auf der netzwerkartigen Integration der externen Zulieferer als auf der Integration der *internen* Komponentenfertigungen. Über eine *interne Fraktalisierung* sollte die vertikale Integration in eine *vernetzte Integration* umgewandelt werden. Diese Entwicklung war jedoch ausgeschlossen ohne den *dritten* Schritt der Reorganisation, die *Umwandlung der internen Komponentenfertiger in vollwertige Systemlieferanten* mit durchgängigen Kompetenzen von der Modulentwicklung bis zum Moduleinbau. Dieser Schritt war für die weitere Reform der Werks- und Konzernstrukturen von kaum zu überschätzender Bedeutung, weil er der Motor eines konzernweiten Dezentralisierungsprozesses war, in den die gesamten Organisationsstrukturen hineingezogen wurden. Der Schrittmacher der Dezentralisierung war der Betriebsrat des Werkes *Braunschweig*. Der Betriebsrat hatte schon zu Beginn der 90er Jahre die großen Gefahren erkannt, die sich aus den neuen Zuliefererkonzepten für die internen Komponentenfertigungen ergeben mußten, insbesondere für ein Werk wie Braunschweig, dessen gesamte Produktpalette auch mühelos von außen bezogen werden konnte. Der Betriebsrat war sich darüber im klaren, daß das Werk mittelfristig als von zentralen Funktionen abhängiger Teilelieferant gegenüber modernen Modullieferanten mit eigenen Entwicklungskompetenzen nicht würde bestehen können. Anders als die externe Konkurrenz konnte das Werk keine eigenen Entwicklungen vornehmen und deshalb weder analog der großen Lieferanten in die Entwicklungsprozesse integriert werden noch mit der notwendigen Dynamik und im notwendigen Umfang komplexe Modulentwicklungen vorantreiben. Die internen Komponentenfertiger drohten in das zweite Glied der Zulieferer abzusinken oder ganz vom Markt zu verschwinden. Vor diesem Hintergrund startete der Betriebsrat eine Beschäftigungsinitiative, in deren Zentrum die Reform der Komponentenfertigung stand. Das Ziel war, in der in-

ternen Fertigung die Entwicklung der externen Konkurrenz nachzuvollziehen. Wenn schon der Konkurrenzkampf nicht zu vermeiden war, so sollte er zumindest mit gleichen Chancen für die internen Fertigungen ausgetragen werden. Der Betriebsrat forderte umfassende eigene Entwicklungskompetenzen für den Standort und eine eigene Logistikverantwortung, um interne jit-Strukturen entwickeln zu können. Im Lauf der folgenden Jahre traten zu diesen Forderungen noch der Anspruch auf eigene Vertriebs-, Investitions-, und Kooperationsverantwortung und schließlich auf die Moduleinbaukompetenz vor Ort hinzu. Braunschweig sollte von den zentralen Funktionen abgenabelt werden und eine *durchgängige Prozeßflußverantwortung* von der Entwicklung bis zum Einbau von Modulen zuerkannt bekommen. Der Betriebsrat fand als *Promotor der Organisationsinnovation* einen Verbündeten nicht im Werkmanagement, sondern in der neuen Unternehmensleitung unter Ferdinand Piëch. Es war die *Modernisierungskoalition* zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung, die die Dezentralisierung der Werkstrukturen einleitete und durchsetzte. Zunächst sollte die Dezentralisierung in der Form eines werkweiten profit-centers Braunschweig vollzogen werden. Doch sowohl Betriebsrat als auch Unternehmensleitung nahmen von diesem Modell schnell wieder Abschied, weil sie mit dem profit-center-Konzept gravierende Nachteile verbanden, die aus der kurzfristigen Profitorientierung und den synergiezerstörenden Konkurrenzformen resultierten, die in einer rein profitorientierten Steuerungsform angelegt waren. Diese Defizite sollten durch das business-unit-Konzept überwunden werden, das neben einer umfassenden Delegation aller funktionalen Kompetenzen auch die Anbindung der units an die strategischen Rahmenvorgaben der Unternehmensspitze vorsah. Die Flexibilitäts- und Effizienzvorteile der Dezentralisierung sollten mit den Synergievorteilen einer integrierten strategischen Ausrichtung verknüpft werden. Damit wurden auch die Voraussetzungen für das Betriebsratskonzept der *internen Fraktalisierung*, der vernetzten Integration der internen Komponentenfertiger in Entwicklung, Logistik und Fertigung, geschaffen. Am Ende des Untersuchungszeitraums kann festgestellt werden, daß die interne Fraktalisierung deutlich weiter fortgeschritten war als die Fraktalisierung der externen Anbieter, weil die Risiken für die internen Fertigungen deutlich niedriger angesiedelt waren. Vernetzung fand in ihren weitestgehenden Formen als *interne Vernetzung* statt.

Die unit-Organisation des Komponentenwerkes Braunschweig wurde zum Vorbild für die Ausgestaltung der *gesamten Unternehmensorganisation*. Das unit-Konzept sollte breitflächig Einzug in die Organisation aller Werke halten, eine Vorstellung die von Unternehmensleitung und Interessenvertretung gemeinsam getragen wurde. Die units sollten durch Einbindung der Funktionen in durchgängige Prozesse die Prozeßorientierung der Organisation gegenüber der funktionalen

tion gegenüber der funktionalen Ausrichtung stärken. *Über den Umweg* der unit-Organisation sollte auch die Reform der *Arbeitsorganisation* revitalisiert werden. Innerhalb der units sollte eine prozeßorientierte und produktbezogene *Segmentierung* der Fertigungsstrukturen eingeführt werden, die von Teamstrukturen entlang der Prozesse zu tragen war. Darüber hinaus sollten die einzelnen units mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologien im Konzernverbund *global vernetzt* werden, so daß die *vernetzte* Integration zu einer *globalen* Integration ausgebaut werden konnte.

Doch zur globalen Vernetzung der units trugen nicht nur die neuen Technologien bei, sondern auch und in erster Linie die konsequent umgesetzte *Plattformstrategie* der Unternehmensleitung, an deren Ende das Bild eines *global atmenden Produktionsetzwerkes* stand. Die Plattformen erschlossen dem Unternehmen nicht nur *Skaleneffekte* bei wachsender Produktvielfalt, sondern sie führten auch zu einer technologischen und organisatorischen *Angleichung der Modernitätsstandards* und zu einer neuen Form der *Produktionsflexibilität* zwischen den Standorten einer Plattform. Plattformen schufen neue Möglichkeiten, die Produktion in globaler Dimension an die Schwankungen des Marktes anzupassen. Die *mit dem Markt atmende Fabrik* (Hartz 1996) wurde zu einer produktionstechnologischen Realität, je mehr die Plattformentwicklung und die Produktentwicklung auf Basis der Plattformen voranschritt und je mehr sich die Modernisierungsstandards der Standorte annäherten. Dieser Prozeß vollzog sich, unterstützt von hohen Auslandsinvestitionen zur Modernisierung der osteuropäischen und überseeischen Standorte und zum Aufbau neuer Standorte, rasch und ohne größere Reibungen, so daß am Ende des Untersuchungszeitraums die Plattformstrategie fast vollständig umgesetzt war.

Die *Interessenvertretung* trug die neue Strategie prinzipiell deshalb mit, weil sie sich davon, ebenso wie die Unternehmensleitung, entscheidende Impulse für die Effizienzsteigerung im Unternehmen erhoffte. Allerdings war für sie die Plattformstrategie ein zweischneidiges Schwert, weil sie neben der Effizienz auch die *Standortkonkurrenz* weiter stärkte. In einem global atmenden Produktionsnetzwerk wurde die Parallelproduktion zu einem umfassenden Prinzip, und die Produktion konnte zwischen den Standorten einer Plattform beliebig verschoben werden. Es entstand daher die zentrale Frage nach den *Kriterien* der Standortbelegung in globaler Dimension. Für die Interessenvertretung war klar, daß diese Kriterien sich nicht in kurzfristigen Kostenkalkülen erschöpfen durften, sollten nicht die deutschen Standorte mit ihren noch nicht vollständig bewältigten Strukturproblemen und ihren vergleichsweise hohen Lohn- und Sozialstandards auf das Abstellgleis geschoben werden. Statt dessen sollte das Prinzip einer *solidarischen Verteilung von Chancen und Risiken* zwischen den Standorten in

der Tradition des Euro-KBR auch in der globalen Plattformstruktur aufrechterhalten werden. Dazu mußten jedoch die Regelungskompetenzen des europäischen Gremiums auf die globale Konzernebene erweitert werden. Daß diese Erweiterung im Konsens mit der Unternehmensleitung schrittweise durchgeführt werden konnte und im Sommer 1998 zur Bildung eines Welt-KBR führte, ist nicht nur ein deutliches Zeichen für die traditionell kooperativen industriellen Beziehungen im Unternehmen, sondern auch ein Zeichen dafür, daß das Management gewillt war, die Interessenvertretungen und ihre Ziele in die neuen globalen Konzernstrukturen zu integrieren. Insofern kann man von einer gelungenen *flexiblen Anpassung der industriellen Beziehungen* an die neuen Formen der Internationalisierung sprechen, eine Anpassung, die Volkswagen einmal mehr zum Vorreiter der Entwicklung der industriellen Beziehungen machte.

Das gesamte Produktionssystem und mit ihm die Formen der Internationalisierung befinden sich in einem anhaltenden Prozeß des Wandels, dessen Richtung durch die bereits eingeführten strategischen Konzepte weitgehend vorgezeichnet ist. Plattformstrategie, unit-Organisation und neue Zulieferbeziehungen haben Fixpunkte einer neuen Unternehmensorganisation geschaffen, an deren Ende das *global atmende Produktionsnetzwerk* mit flachen Hierarchien, dezentralisierten Kompetenzen und partizipativen Strukturen stehen soll. In diesem Modell hat die Internationalisierung einen neuen Stellenwert erfahren, weil sie, anders als im fordistischen Modell, zu einem elementaren Bestandteil der flexiblen und auf Massenproduktion ausgelegten Produktions- und Organisationsstrukturen geworden ist. Das *global atmende Produktionsnetzwerk* ist ein Versuch, die Effizienzvorteile der Massenproduktion mit einer neuartigen Form der Produktionsflexibilität und der Produktvielfalt zu verknüpfen und das in den 70er und 80er Jahren aufgebrochene Rationalisierungsdilemma des Fordismus zu überwinden.

Zwar entwickelte sich mit der Plattformstrategie die Standortkonkurrenz zu einem umfassenden Steuerungsprinzip, doch konnten neue, globale Strukturen der industriellen Beziehungen sowohl im Bereich der Beschaffung als auch und vor allem in Form eines Welt-KBR implementiert werden, die Aspekte der Beschäftigungs- und Standortsicherung in die globalen Entscheidungen einfließen lassen. Auf diese Weise spielt die *Beschäftigungssicherung auf der Grundlage der ökonomischen Konkurrenzfähigkeit* eine eigenständige Rolle im globalisierten Netzwerk. Die Beschäftigungssicherung geht dabei mit der Ausschöpfung aller Leistungsreserven der Beschäftigten einher, die sowohl mit internen wie mit externen Fertignern konkurrieren müssen. »Druckfreie« Räume der Arbeit schrumpfen durch die umfassende Wettbewerbsorientierung des Modells zusammen.

Ob das globale Produktionsnetzwerk das fordistische Produktionsmodell als neues best-practice-Modell ablösen und ob es eine ähnliche Verbreitung

finden wird, ist müßig zu spekulieren. Doch zumindest Eines dürfte sicher sein. Wegen der auf Beschleunigung, Effizienz Zunahme und Produktivitätsverbesserung abzielenden Stoßrichtung des neuen Modells wird das Problem der Beschäftigungssicherung wohl ein dauernder und hartnäckiger Begleiter bleiben, solange die Arbeitslosigkeit weiterhin hoch bleibt. Eine ganz andere und an dieser Stelle nicht zu beantwortende Frage ist die ökologische Verträglichkeit des neuen Modells. Hier können Grenzen sowohl hinsichtlich der permanenten Beschleunigung der Produktion als auch hinsichtlich der weiteren Verbreitungsfähigkeit des Produkts Automobil vermutet werden, selbst in seinen Sparversionen eines Drei- oder Zwei-Liter-Autos.

## Literatur

- Berger, Suzanne; Dore, Ronald (Eds.) (1996): *National Diversity and Global Capitalism*, Itaca/London.
- Boyer, Robert (1990): *The Regulation School. A Critical Introduction*, New York.
- Boyer, Robert; Durant, Jean-Pierre (1997): *After Fordism*, Houndmills.
- Dunning, John H. (1993): *The Globalization of Business. The Challenge of the 1990's*, London/New York.
- Garrahan, Philip; Stewart, Paul (1992): *The Nissan Enigma, Flexibility at Work in a Local Economy*, London.
- Gehrke, Jörg (1997): Global und Forward Sourcing bei der VW AG, in: Müller, Hans-Erich; Prangenberg, Arno (Hg.), *Outsourcing-Management. Handlungsspielräume bei Ausgliederung und Fremdvergabe*, Köln, 292-306.
- Girndt, Cornelia (1997): *Anwälte, Problemlöser, Modernisierer*, Gütersloh.
- Hartz, Peter (1994): *Jeder Arbeitsplatz hat ein Gesicht. Die Volkswagen-Lösung*, Ffm.
- (1996): *Das atmende Unternehmen. Jeder Arbeitsplatz hat einen Kunden*, Ffm.
- Herrigel, Gary (1996): *Industrial Constructions. The Sources of German Industrial Power*, Cambridge 1996.
- Hickel, Rudolf (1996): Internationalisierung der Produktion und Globalisierung der Finanzmärkte – Folgen für Arbeit und Gewerkschaften, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 11-12, 707-714.
- Hollingsworth, J. Rogers; Schmitter, Philippe C.; Streeck, Wolfgang (1994): Capitalism, Sectors, Institutions and Performance, in: dies., *Governing Capitalist Economies. Performance and Control in Economic Sectors*, New York/Oxford, 3-16.
- Hübner, Kurt (1989): *Theorie der Regulation. Eine kritische Rekonstruktion eines neuen Ansatzes in der politischen Ökonomie*, Berlin.
- Joas, Hans (1992): *Die Kreativität des Handelns*, Ffm.
- Jürgens, Ulrich; Naschold, Frieder (1994): Arbeits- und industriepolitische Entwicklungspässe der deutschen Industrie in den 90er Jahren, in: Zapf, W.; Dierkes, M. (Hg.), *WZB-Jahrbuch 1994: Institutionenvergleich und Institutionendynamik*, Berlin, 239-271.
- Kern, Horst (1998): *Mitbestimmung und Innovation*, Gütersloh.
- Koch, Günther (1987): *Arbeitnehmer steuern mit. Belegschaftsvertretung bei VW ab 1945*, Köln.
- Lipietz, Alain (1985): Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise. Einige methodische Anmerkungen zum Begriff der Regulation, in: *Prokla*, Heft 58, 109-137.
- Lockwood, David (1964): Social Integration and Systems Integration, in: Zollschan, G.; Hirsch, W. (Ed.), *Explorations in Social Change*, London, 244-257.
- Mahnkopf, Birgit (1988), Soziale Grenzen »fordistischer Regulation«, in: dies. (Hg.), *Der gewendete Kapitalismus. Kritische Beiträge zur Theorie der Regulation*, Münster, 99-143.

- Mertens, Volker (1994): *Europaweite Kooperation von Betriebsräten multinationaler Konzerne. Das Beispiel des Volkswagen-Konzerns*, Wiesbaden.
- Mickler, Otfried; Engelhard, Norbert; Lungwitz, Ralph; Walker, Bettina (1996): *Nach der Trabi-Ära: Arbeiten in schlanken Fabriken. Modernisierung der ostdeutschen Automindustrie*, Berlin.
- Promberger, Markus; Rosdächer, Jörg; Seifert, Hartmut; Trinczek, Rainer (1996): *Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitverkürzung. 4-Tage-Woche bei VW und Freischichten im Bergbau: Mehr als zwei Beispiele*, Berlin.
- Rogers, Joel; Streeck, Wolfgang (Ed.) (1995): *Works Councils. Consultation, Representation and Cooperation in Industrial Relations*, Chicago.
- Schumann, Michael (1996): Gruppenarbeit und Zukunft der Industriearbeit in Deutschland, in: Kießler, Leo (Hg.), *Toyotismus in Europa. Schlanke Produktion und Gruppenarbeit in der französischen und deutschen Automobilindustrie*, Ffm., 253-262.
- Schumann, Michael; Gerst, Detlef (1996): Produktionsarbeit – Bleiben die Entwicklungstrends stabil? in: *Jahrbuch Sozialwissenschaftliche Technikberichterstattung 1996, Schwerpunkt: Reorganisation*, Berlin, 131-168.
- Simons, Rolf; Westermann, Klaus (Hg.) (1997): *Standortdebatte und Globalisierung der Wirtschaft*, Marburg.
- Soskice, David (1994): Innovation Strategies of Companies: A Comparative Institutional Approach of Some Cross-Country Differences, in: Zapf, Wolfgang; Dierkes, Meinolf (Hg.), *WZB-Jahrbuch 1994: Institutionenvergleich und Institutionendynamik*, Berlin, 271-289.
- Streeck, Wolfgang (1984): *Industrial Relations in West Germany. A Case Study of the Car Industry*, London.
- Thelen, Kathleen A. (1992): *Union of Parts. Labor Politics in Postwar Germany*, Ithaca, London.
- Thelen, Kathleen A.; Turner, Lowell (1997): *German Codetermination in a Comparative Perspective*, Gütersloh.
- Wellhöner, Volker (1996): »Wirtschaftswunder, Weltmarkt, Westdeutscher Fordismus«. *Der Fall Volkswagen*, Münster.
- Witte, Eberhard (1973): *Organisation für Innovationsentscheidungen. Das Promotoren-Modell*, Göttingen.
- Womack, James P.; Jones, Daniel T.; Ross, Daniel (1990): *The Machine that Changed the World*, New York.

**Klaus Müller: Introducing the Euro. Monetary, Institutional, Political Aspects of the European Integration Process.** While the arrival of the Euro is one of the most eminent events in Western Europe's post-war history, most social science theories take a rather narrow view on technical procedures of introducing a common currency. The literature on 'optimum currency areas', functionalist integration theories and the concept of central bank autonomy hardly takes into account the institutional arrangements necessary to cope with the political and social tensions that will arise from the new monetary regime of the supranational European Central Bank..

**Petra Schaper-Rinkel: Zur politischen Produktion von Sachzwängen. Die europäische Informationsgesellschaft als regulativer Rahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit.** Die Entwicklung der europäischen Informationsgesellschaft, wie sie von der Europäischen Kommission vorangetrieben wird, ist ein Instrument, nationalstaatliche Regulierungsmechanismen durch europäische zu ersetzen. Entgegen dem herrschenden Deregulierungsdiskurs wird anhand der Technologiepolitik und der Telekommunikationspolitik gezeigt, wie mit der Ersetzung nationalstaatlicher Regulierung durch europäische Regulierungsformen die europäische Politik an dem Primat der Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit orientiert wurde.

**Heiner Ganßmann, Michael Haas: Eurosklerosis?** Conservative critics of European economic policies argue that high and persistent European unemployment is caused by institutional rigidities which are traced back to welfare states and union strength. By contrast, low US unemployment is attributed to high labour market flexibility. These claims are examined. The high social costs of US style flexibility in terms of income inequality and poverty suggest that the „cure“ for high unemployment should be sought elsewhere, namely by relying on policies - as in the Netherlands and Denmark - which combine high levels of social security with increased labour market flexibility.

**Martin Brusic: Residual or European Welfare Model? The European Union and the Social Policy Reforms in Central and Eastern Europe.** The study discusses welfare reforms in the Central and Eastern European Countries (CEEC) in relation with the adaptation processes of Western European welfare states on the one hand, the accession preparations of the CEEC on the other. Policy approaches and outcomes are scrutinized for labour market policy, health care, pension systems and family policy in the Czech and Slovak Republics, Hungary and Poland. The study argues that the institutional reforms currently undertaken in Central and Eastern Europe will decide on the future - European or residual - nature of the welfare states in the region. Due to the pre-accession constellation the EU is in a position to influence the path of development and there are good reasons for the EU to promote a European welfare model in the CEEC. However, the European Commission has neither formulated such a model nor contributed to its implementation during the accession preparations.

**Guy Standing: Labour market governance in Eastern Europe.** This article provides an overview of recent changes in the former Soviet Union and other countries of Central and Eastern Europe. State regulation has been reduced through relaxation of statutory prescriptions and through privatization. Trade unions often retain significant nominal representative status, but have little effective regulatory power, and employers' representation is fragmented. Although most countries have introduced tripartite institutions, real decision making takes place at company level where management is in the driving seat.

**Frieder Otto Wolf: Situation and perspectives of the European Left after the neoliberal counterreform.** The European Left will have to undergo a deep sea-change, in order to really come into existence. It is attempted to outline the underlying trends of the post-neoliberal situation, to grasp the creativity of European popular struggles, and to describe the strategical tasks by the solution of which another new European left could begin to create itself, in changing the societal development of European integration.

**Thomas Haipeter: Changes of the Forms of Internationalizing at VW in the eighties and ninties.** In the eighties and ninties a change in the form of internationalization took place which can be described as a step from multinational enterprise to a global integrated production network. The internationalization is part of a wider institutional context at the level of the enterprise. At Volkswagen, the global integrated production network replaced the old fordistic system of production by combining mass production with global flexibility.

## **Zu den AutorInnen**

*Martin Brusis* arbeitet zur EU-Osterweiterung am Centrum für Angewandte Politikforschung, Universität München, Grafinger Str. 2, 81671 München.

*Michael Haas* ist Soziologie und arbeitet am Soziologischen Institut der FU Berlin, Babelsbergerstr. 14-16, 10715 Berlin.

*Thomas Haipeter* ist Wirtschaftshistoriker und lebt in Lohrenkamp 28, 33729 Bielefeld.

*Heiner Ganßmann* lehrt Soziologie am Soziologischen Institut der FU Berlin, Babelsbergerstr. 14-16, 10715 Berlin.

*Klaus Müller* ist Politologe und arbeitet am politikwissenschaftlichen Institut der TU Berlin, Ernst Reuter Platz 7, 10587 Berlin.

*Petra Schaper-Rinkel* ist Politologin und lebt in Chorinerstr. 6, 10119 Berlin.

*Guy Standing* arbeitet bei der International Labour Organization (ILO), 1211 Genf 22.

*Frieder Otto Wolf* ist Europaabgeordneter der Grünen und lehrt am Institut für Philosophie der FU Berlin, Abgeordnetenbüro: Boppstr. 7, 10967 Berlin.