

„Rot-Grüner“ Absturz

PROKLA-Redaktion

Editorial

Wolf-Dieter Narr

Gegenwart und Illusion. „Rot-Grün“ und die Möglichkeiten gegenwärtiger Politik

Michael Heine, Hansjörg Herr

Die beschäftigungspolitischen Konsequenzen von „Rot-Grün“

Jan Prieue, Thomas Sauer

Grüne Wirtschaftspolitik ohne Reformprojekt

Stephan Lessenich

Vorwärts – und nichts vergessen. Die neue deutsche Sozialstaatsdebatte und die Dialektik sozialpolitischer Intervention

Heiner Busch

Das polizeigrüne Europa. Warum eine „Rot-Grüne“ Regierung nicht viel verändert

Achim Brunnengräber, Christian Stock

Global Governance: Ein neues Jahrhundertprojekt?

Bob Jessop

Globalisierung und Nationalstaat. Imperialismus und Staat bei Nicos Poulantzas – 20 Jahre später



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, Michael Heinrich (geschäftsführend), Hansjörg Herr, 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 117 Dezemer 1999: Informalisierung der Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen
PROKLA 118 März 2000: Reregulierung der Weltwirtschaft

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 und mit Word oder Winword beschrieben sein. Bitte Rückporto beilegen.

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 / 395 66 22, Bürozeiten: Mi. 15-17 Uhr; e-mail: prokla@zedat.fu-berlin.de
PROKLA im Internet: <http://www.prokla.de>

Verlagsadresse: Verlag Westfälisches Dampfboot, Dorotheenstr. 26a, 48145 Münster,
Telefon 0251 / 608 60 80, FAX 0251 / 608 60 20, e-mail: 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 3-89691-316-6

PROKLA 116

„Rot-Grüner“ Absturz

Inhaltsverzeichnis

<i>PROKLA-Redaktion:</i> Editorial	346
<i>Wolf-Dieter Narr:</i> Gegenwart und Zukunft einer Illusion. „Rot-Grün“ und die Möglichkeiten gegenwärtiger Politik	351
<i>Michael Heine, Hansjörg Herr:</i> Die beschäftigungspolitischen Konsequenzen von „Rot-Grün“	377
<i>Jan Priewe, Thomas Sauer:</i> Grüne Wirtschaftspolitik ohne Reformprojekt	395
<i>Stephan Lessenich:</i> Vorwärts – und nichts vergessen. Die neue deutsche Sozialstaatsdebatte und die Dialektik sozialpolitischer Intervention	411
<i>Heiner Busch:</i> Das polizeigrüne Europa. Warum eine „Rot-Grüne“ Regierung nicht viel verändert	431
<i>Achim Brunnengräber, Christian Stock:</i> Global Governance: Ein neues Jahrhundertprojekt?	445
<hr/>	
<i>Bob Jessop:</i> Globalisierung und Nationalstaat. Imperialismus und Staat bei Nicos Poulantzas – 20 Jahre später	469
<i>Summaries</i>	496
<i>Zu den AutorInnen</i>	497

PROKLA-Redaktion

„Rot-Grüner“ Absturz

Gerade ein Jahr ist es her, daß „Rot-Grün“ einen glänzenden Wahlerfolg erlebte. Nicht nur wurde zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik eine Bundesregierung tatsächlich *abgewählt*, mit den Grünen war in der Regierung erstmals eine Partei vertreten, die ihre Gründung und ihren Aufstieg den außerparlamentarischen Protestbewegungen der späten 60er und 70er Jahre sowie der Friedensbewegung der 80er Jahre zu verdanken hatte. In diesem einen Jahr ist es der rot-grünen Regierung allerdings gelungen, auch noch die minimalsten Erwartungen, die man in sie gesetzt hatte, zu unterbieten. „Rot-Grün“ befindet sich nicht nur in den gerade lancierten Umfragewerten im Sturzflug, „Rot-Grün“, verstanden als Projekt einer wenigstens ansatzweisen Alternative zur konservativ-neoliberalen Politik der Vorgängerregierung, ist bereits in diesem ersten Regierungsjahr abgestürzt. Für die PROKLA war dies Grund genug sich mit diesem Absturz zu beschäftigen und den geplanten Schwerpunkt zu Drogenhandel, Sicherheitsapparaten und damit verbundenen gesellschaftlichen Transformationsprozessen auf das nächste Jahr zu verschieben.

In doppelter Hinsicht symbolisch war die Wiederherstellung der vollen Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle zu Beginn der Legislaturperiode: die materiellen Auswirkungen blieben gering,

da die Lohnfortzahlung bereits in vielen Tarifverträgen vereinbart worden war; zum anderen blieb dies aber das einzige Wahlversprechen (neben der Kindergelderhöhung), das wirklich eingelöst wurde. In der Folge gab es dann nur noch Abstürze in den verschiedensten Bereichen. Die grundlegende Reform des Staatsbürgerschaftsrechts wurde gegen den Druck einer deutschtümelnden CDU/CSU nicht wirklich verteidigt, schnell wurde dem nachgegeben, was man für die Gemütslage des Volkes hielt. Ganz ähnlich beim vollmundig angekündigten Atomausstieg: konzeptionslos stand die Regierung den Kraftwerksbetreibern gegenüber, die – keineswegs überraschend, von „Rot-Grün“ aber offensichtlich unerwartet – ihre längst abgeschriebenen und daher besonders profitablen AKWs auf keinen Fall frühzeitig abschalten wollen. Die Liste ließe sich fortsetzen.

Entscheidender als alles, was diese Regierung nicht durchsetzen konnte oder wollte, ist jedoch das, was sie sich nun selbst auf die Fahnen schreibt. Daß im außenpolitischen Bereich auf Kontinuität gesetzt wird und der frischgebackene Außenminister Fischer erklärte, er betreibe keine grüne, sondern eine deutsche Außenpolitik, daß ein Kanzler Schröder populistischer als Helmut Kohl die EU-Zahlungen der Bundesrepublik aufs Korn nimmt (so daß auch die im allgemeinen eher regierungs-

freundliche taz am 24.12.98 kommentierte: „Schröder reißt sich die europäische Tarnkappe von dort, wo der Kopf sein sollte, und schnallt sich den deutschen Helm ums Kinn“) ist nicht allzu überraschend. Auch daß die faktische Abschaffung des Asylrechts, die unter tätiger Mithilfe der SPD erfolgte, jetzt wieder rückgängig gemacht würde, hat wohl niemand ernsthaft erwartet. Wie schnell die neue Regierung jedoch den wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs der gerade abgewählten fortsetzte, verblüffte dann aber doch; war „Rot-Grün“ nicht zuletzt deshalb gewählt worden, weil die von der alten Regierung produzierte „soziale Schieflage“, die permanente Umverteilung von unten nach oben und die passive Hinnahme der Massenarbeitslosigkeit zu einem Skandalon geworden war, das sich nicht mehr schönreden ließ? Mit dem jetzt vorgelegten größten Sparpaket in der Geschichte der Bundesrepublik wird diese Schieflage von „Rot-Grün“ weiter verstärkt. Gespart wird auf Kosten der Rentner und Arbeitslosen, was mit dem demagogischen Argument gerechtfertigt wird, niemand könne eine Alternative aufzeigen, die ein ähnliches Sparvolumen besitze. Demagogisch ist dieses Argument nicht nur, weil bereits als Naturnotwendigkeit akzeptiert wird, daß unabhängig von der wirtschaftlichen Situation der Haushaltskonsolidierung absolute Priorität einzuräumen sei. Demagogisch ist dieses Argument vor allem deshalb, weil die Alternative, den Haushalt über die Einnahmeseite zu konsolidieren, von vornherein ausgeschlossen wird: nicht nur ist die Wiedereinführung der Vermögenssteuer, gegen deren Abschaffung sich „Rot-Grün“ als Opposition noch heftig wehrte, heute ein Tabu; darüberhinaus erbli-

cken SPD und Grüne ihr Heil jetzt offenbar darin, sich als Steuersenkungspartei zu profilieren. Dabei haben die in den letzten Jahren stark zugenommenen Haushaltsdefizite ihre Ursachen nicht nur in den Sonderbelastungen durch die deutsche Einheit, sondern zu einem maßgeblichen Teil gerade in den enormen Entlastungen für die „Besserverdienenden“ während der Ära Kohl, die sich dann auch im rasanten Rückgang der veranlagten Einkommenssteuer in den 90er Jahren niederschlug.

Und dieser Sparhaushalt ist erst der Anfang. Längst wird auch bei „Rot-Grün“ die Ursache der Arbeitslosigkeit in mangelnder Flexibilität des Arbeitsmarktes und zu hohen Lohnersatzleistungen gesehen. Wenn schon in der Regierung nahestehenden Kreisen von einem deutschen „Arbeitsverhältnis de luxe“ gesprochen wird (so Wolfgang Streeck und Rolf Heinze (vgl. dazu den Beitrag von *Stephan Lessenich*), dann läßt sich die Richtung künftiger Politik erahnen. Es ist die Richtung, die auch schon das Blair/Schröder Papier vorgibt: hohle Phrasen mit einem harten neoliberalen Kern. Wirtschaftspolitisch gelten dabei Ideen als neu und vor allem „innovativ“, von denen keine jünger als 100 Jahre ist und die auf einer primitiven Version der Neoklassik beruhen, die in der wissenschaftlichen Debatte bereits in den 60er Jahren zu Bruch gegangen ist (vergl. dazu den Beitrag von *Michael Heine* und *Hansjörg Herr*, insbesondere zur Diskussion bei den Grünen, den von *Jan Prieue* und *Thomas Sauer*).

Nachdem sich „Rot-Grün“ vor der Wahl als der endlich fällige, politische „Wechsel“ präsentierte und von einem guten Teil der Wähler und Wählerinnen gerade aus diesem Grunde die Stimme erhielt, ist nach einem Jahr klar: aus

dem Wechsel wird nicht viel. Dementsprechend verliert „Rot-Grün“ auch rasant an Zustimmung, ohne wenigstens bei jener nebulösen „neuen Mitte“ zu gewinnen, die immer wieder umworben wird. Im Moment scheint es so, als habe es „Rot-Grün“ darauf angelegt, nicht erneut eine Mehrheit zu finden und viele frühere Unterstützer fragen sich, warum machen die das bloß? Zu vordergründig wäre die Erklärung, daß diese so medienorientierte Regierung einfach dem Druck von Medien und starken Verbänden nachgibt. Zwar tut sie das, aber sie tut es vor allem deshalb, weil sie über kein eigenes Projekt verfügt, für dessen Durchsetzung sie sich dann auch auf Konflikte einlassen würden. Bereits vor der Wahl war das ganze Verhalten der SPD darauf ausgelegt, von der Unzufriedenheit über die alte Regierung zu profitieren und bloß nichts zu machen, was den Wahlsieg gefährden könnte. Vor wie nach der Wahl ließ sich die SPD von ihrem traditionellen Ökonomismus lenken, der heute heißt: Politik heißt, den Standort „fit“ zu machen für den internationalen Wettbewerb. Maßstab alles „Machbaren“ sind die Ansprüche „der Wirtschaft“, mit der man sich auch nicht die kleinsten Konflikte meint leisten zu können. Die Art und Weise, wie der „Automann“ Schröder noch jedesmal strammsteht, wenn ihm VW-Chef Piech die Meinung sagt (zuletzt bei der Altautoverordnung der EU), mutet wie eine schlechte Karikatur an; gegen solche Realität hat nicht mal mehr Satire eine Chance.

Und die Grünen? Sie wollen vor allem nichts machen, was die SPD verärgert, diese könnte sich dann ja noch der FDP oder vielleicht sogar einer Großen Koalition zuwenden. Längst sind die Grü-

nen parlamentarisch domestiziert, von ursprünglich einmal kapitalismuskritischen Ansätzen blieb inzwischen nicht einmal mehr ein im traditionellen Sinn des Wortes reformpolitischer Ansatz bestehen und damit ist auch die Zeit zu Ende, wo „Essentials“ für eine Beteiligung an der Regierung formuliert wurden. Heute geht es für die Grünen nicht mehr darum, in die Regierung zu kommen, um wenigstens ein Minimum eigener Politik durchzusetzen (was, wenn dies nicht der Fall ist, den Verzicht auf die Ministersessel zur Folge hat), sondern es geht eher darum, die eigenen Ansprüche soweit zurückzuschrauben, daß eine Regierungsteilnahme nicht gefährdet wird. Maßstab ist demnach, was die SPD oder genauer ihr Kanzler Schröder erlaubt.

Der Versuch, bloß nichts falsch zu machen, setzte sich in der „Konsenspolitik“ der Regierung fort, alles soll im „Konsens“ erreicht werden: mehr Beschäftigung im Bündnis für Arbeit, den Atomausstieg im Konsens mit den Kraftwerksbetreibern. Legt man sich aber von vornherein auf Konsens als Ziel fest, dann wird man von der anderen Seite sofort erpressbar: Hat man dem Wahlvolk versprochen, daß alle Probleme ohne Konflikt und nur im Konsens geregelt werden, dann ist bereits die Ankündigung einer Nichtteilnahme am Gespräch, eine ernsthafte Drohung. Jede unbequeme Regierungsmaßnahme läßt sich mit dem Verdikt, sie mache einen künftigen Konsens unmöglich, stigmatisieren. Kommt der Konsens nämlich nicht zustande, so erscheint dies automatisch als Versagen der Regierung, die diesen Konsens doch versprochen hatte.

In rotgrünem Gewand setzt sich die neoliberale Politik der konservativen

Regierung fort (was, wie *Achim Brunnengräber* und *Christian Stock* in ihrem Beitrag zu „Global Governance“ zeigen, auch für die sozialdemokratischen Vorstellungen zur künftigen Gestaltung der internationalen Politik gilt). Hat sich außer einigen rhetorischen Floskeln somit nichts geändert? Wesentlich geändert hat sich zwar nicht die Politik, aber der Kontext, in dem sie stattfindet. Während vor der Wahl Konservative und Liberale für eine neoliberale Politik und den (teils stärkeren, teils schwächeren Abbau sozialstaatlicher Leistungen), argumentierten Sozialdemokraten und Grüne wenigstens halbherzig gegen diese Politik und bildeten Ansprechpartner für die verschiedenen gewerkschaftlichen und außergewerkschaftlichen Protestbewegungen. Jetzt ist diese außerparlamentarische Opposition, die von einem diffusen rotgrünen Milieu ausging, zunächst einmal sprachlos. Die Gewerkschaften, denen von der neuen Regierung kaum weniger zugemutet wird als von der alten, verhalten sich noch weitgehend ruhig. Und während des Kosovo-Krieges lobte Ex-CDU-Generalsekretär Hintze die Grünen ganz explizit dafür, daß sie die Friedensbewegung ruhiggestellt hätten. Die friedenspolitischen Leistungen der Grünen waren damit aber noch nicht erschöpft. Während 1998 die Grünen in Berlin noch zu Demonstrationen gegen das öffentliche Rekrutengelöbnis aufgerufen hatte, fehlte in diesem Jahr nicht nur die grüne Unterschrift unter einem solchen Aufruf, Angelika Beer, die verteidigungspolitische Sprecherin der Grünen, gehörte jetzt zu den Gästen des militaristischen Spektakels.

Paralysiert scheint aber nicht nur ein großer Teil der früheren Protestbewegungen zu sein, sondern auch ein guter

Teil der linken, sozialwissenschaftlichen Intelligenz, wenn er nicht gleich beim Modernisieren fröhlich mitmacht. Noch immer herrscht bei vielen linken Sozialwissenschaftlern der Eindruck vor, daß es sich bei den Schröders, Fischers und Scharpings, doch irgendwie um „unsere“ Regierung handelt, mit deren Politik man zwar höchst unzufrieden ist, die man aber auch nicht allzu heftig kritisieren will, weil dies doch Wasser auf die Mühlen der Konservativen wäre. Einen deutlichen Ausdruck findet diese Selbsttäuschung nicht zuletzt darin, daß Lafontaine genau dann zum Hoffnungsträger aufgebaut wurde, als er zurückgetreten war. *Wolf-Dieter Narr* untersucht in seinem Beitrag die Gründe wie auch die Vergeblichkeit dieses Hoffens auf „Rot-Grün“.

Es ist höchste Zeit die Selbstzensur aufzugeben und sich darauf zu besinnen, daß die Linke nicht einer Partei, sondern bestimmten politischen Zielen verpflichtet ist: als absolutes Minimum der Herstellung von mehr sozialer Gerechtigkeit (von alternativen Gesellschaftsentwürfen wollen wir schon gar nicht reden). Nicht fragwürdige Hoffnungen und sentimentale Erinnerungen an ehemals gemeinsam geführte Auseinandersetzungen, sondern diese Ziele sollten Maßstab einer Beurteilung rotgrüner Regierungspolitik sein. Denn wenn eine „kritische Sozialwissenschaft“ politisch überhaupt etwas bewirken kann, dann nicht, indem sie sich aufgrund von Rücksichtnahmen und Hoffnungen selbst zurückhält, sondern nur durch eine nach allen Seiten hin rücksichtslose Kritik.

Wolf-Dieter Narr

Gegenwart und Zukunft einer Illusion Rotgrün und die Möglichkeiten gegenwärtiger Politik

„Man erinnert sich an die Bilder oft besser als an die Worte“ (Richard Meng, 1999)
„Die Schwächen der Märkte wurden über-, ihre Stärken unterschätzt“
(Gerhard Schröder/Tony Blair 1999)

I.

Herbst ist nicht gleich Herbst. Knapp vor einem Jahr leuchtete das Herbstlaub wahlsonnendurchflutet golden. Im herrlich herbstlich changierenden Rotgrün. Vom Politikwechsel nicht nur vom Personenwechsel wurde taggeträumt. Frei nach Eduard Mörike: Bald siehst du, wenn der Wahlschleier fällt, den rotgrünen Himmel unverstellt, reformkräftig die erwartungsvolle Welt in warmen Hoffnungen fließen.

Knapp ein Jahr später haben sich die rotgrünen Blätter eingekrümmt; sind schmutzig grau geworden. Wie es im Spätherbst so kommt, wenn die Blätter knapp vor dem ersten Schnee und schon nach manchem Bodenfrost zusammengekehrt und kompostierend entsorgt oder verbrannt werden. Die so nah verlockenden Früchte des ertreichenden Wahlfestes sind verrunzelt, holzig geworden, vertrocknet. Oder sie haben sich als taub und hohl erwiesen. Was für ein Herbst hier, was für ein Herbst da. „Ich besaß es doch einmal, was so köstlich ist, dass der Mensch in seiner Qual nimmer es vergisst“ (Goethe, an seinem 250. Geburtstag unvermeidlich).

Heute im langen, sich dem Herbst zuneigenden Sommer 1999 gackern Vertreterinnen und Vertreter der so machtvoll erwünschten Regierungsparteien in den Vereinsfarben „rot“ und „grün“ herum wie ein Hühnerhaufen, der nur vom stabilen Regierungsstall zusammengehalten wird. Hähne krähen zu allen Zeiten, vor allem solche, die sich für Hähne halten. Und sie müssen bei den anstehenden Wahlen für solche gehalten werden, wollen sie eine Chance haben. Von Programmen wird gesprochen, von Partei- und Steuerreformen fast durchgehend auf dem hohen Niveau von Fußballtrainern, von redenden statt spielenden Fußballspielern nach verlorenem Match. Die Unterschiede zwischen den sich angeblich immer weiter ausdif-

ferenzierenden Sphären verschleifen sich. Im Zeichen der Totalökonomisierung und Totalmedialisierung nicht verwunderlich.

Was soll, was kann eine sozialwissenschaftliche Analyse zur einjährigen Bilanz der rotgrün getarnten Regierung beitragen? Man muß nur auf die Münder sehen, auf die Worte achten, die schaffenden Hände im Blick haben, dann wird deutlich: diese Regierung stellt sich so dar, wie sie ist. Sie *ist* Darstellung. Und sie stellt sich gegenwärtig reichlich konfus dar, weil Positionen gefährdet sind. „Schlechte“ Wahlen, zuletzt die europäische Scheinwahl, sind vorbeigegangen. Neue stehen an. Im permanenten Wahlkampf, der die Politik frisst, indem er „Legitimation durch Verfahren“ (N. Luhmann) ergattert und also – auch hier – „Demokratie“ darstellt. Darum, weil’s mit der Darstellung hapert, obgleich doch Kanzler und Vizekanzler in inkorporierten Darstellungen personentotal geradezu aufgehen, darum also sorgen sich Partei“genossinnen und genossen“; und ärgern sich rot und grün. „Wie viele unserer Mitglieder sind wir in Sorge über die weitere Entwicklung und den politischen Erfolg unserer Partei“, schreiben besorgt prominente Hessen-Grüne. „Eine Sorge“, so setzen sie konsequent fort, „die sich ganz überwiegend auf Erfolg und Erscheinungsbild der Bundesregierung und unserer Rolle als Regierungspartei bezieht“ (FR vom 23.7.1999). Darstellungsprobleme. Auch in der Selbstkritik, genauer der Positionssorge im sozialdemokratischen „Lager“, einem Haufen von Konkurrenten im wahlgerichteten Zwangsverbund einer Partei, ähnelt sich „rot“ und „grün“. Je nach Position und Funktion im Länder- und Bundesgetriebe der blockadereichen Parteimaschinerie wird mehr regierungsbezogen, oder mehr um der angeblichen „Grundwerte der Sozialdemokratie“ willen argumentiert. Besieht man die jeweiligen Vorschläge, meist allenfalls Reiz- und Schauworte a la „soziale Gerechtigkeit“ bei Tageslicht, dann schrumpeln sie auf unterschiedliches Make-Up zusammen, auf leere Präntentionen, auf Erinnerungslücken etwa des sozialdemokratischen „Fundi“ Erhard Eppler. Darstellungsprobleme.

Was also soll eine sozialwissenschaftliche Bilanzierung, auf die ich ausgehe, einbringen? Landauf, landab sind sich nahezu alle, ansonsten noch so heterogenen Beobachterinnen und Beobachter einig: viel ist’s nicht gewesen, was die „neue“ Bundesregierung seither geleistet oder wenigstens angeschoben und auf den Weg gebracht hat. Zwar ist die Sehnsucht zurück zu den Kohlschen Zeiten kaum irgendwo zu entdecken. Indes: wie die neuen Oppositionsparteien, denen ihr Latein schon zuvor ausgegangen ist, haben auch die „unverbrauchten“, „neuen“ Regierungsparteien und ihre exekutiven Vertreterinnen und Vertreter keine Politik zu bieten, die diesen Namen verdiente. Sie wursteln sich durch. Politics as muddling through. Und dies obwohl, mutmaßlich vielmehr gerade weil, die von der Vorgängerregierung weggeschobenen Probleme mächtige Schatten werfen und bearbeitet wer-

den müßten, sollen zukünftige Chancen, sollen die Chancen der nächsten Generationen nicht vorweg versaubert werden.

Wo immer der Blick über das breite, das zu breite Spektrum der Politik streift (dazu mehr weiter unten), der summierend bewertende Refrain fällt gleich aus: von der Aussen- bis zur Wirtschaftspolitik trampelt die Regierung, oft seltsam ungeschickt und unerfahren auf den ausgelaufenen Wegen. Sie singt das „Lob der Routine“ (und ohne die Routine der eingefuchsten Bürokratien wäre, so wie die politischen Dinge stehen, genauer die Personen, die sie anders betreiben sollen, Schlimmeres zu befürchten). All das, was „programmatisch“ präntiös behauptet, als das, was mehr noch hofferrisch auf die Regierung projiziert worden ist, hat bestenfalls wie genossene Zuckerwatte einen schalen Geschmack hinterlassen.

Eine kleine Summe, die nur Politikbereich um Politikbereich durchstreifte um die Fallhöhe zwischen (zum Teil vermeintlichem) Anspruch und Leistung zu vermessen, brächte, so scheint mir, wenig ein. Sie entspräche jedenfalls nicht dem, was sozialwissenschaftlich gefordert ist. Ich will mich deshalb nicht auf einen Anspruchs/Wirklichkeitsvergleich konzentrieren. Ich will vor allem zwei Fragen ein wenig hin- und herwälzen. Zum ersten: wie kommt es, dass auf die neue Regierung so viele Hoffnungen gesetzt worden sind? Könnte es sein, dass viele dieser Hoffnungen „falsch“ waren, weil sie einem geradezu vropolitischen Wunschdenken entsprangen, nicht Ausdruck dessen waren, was Ernst Bloch die erfahrene Hoffnung (*docta spes*) genannt hat? Wäre es also folgerichtig nicht angezeigt, ineins mit den enttäuschenden Ergebnissen der rotgrünen Koalition die Ursachen der eigenen Enttäuschung zu bedenken und ihnen genauer auf den Grund zu gehen? So zu verfahren, schlage ich nicht vor, weil ich die „realpolitische“ Seite stärken wollte, diejenigen, die im herrschenden status quo so versumpft sind, dass sie nur in dessen Kontext ums Überleben strampeln können. So zu verfahren schlage ich vielmehr vor, weil anders die „Möglichkeitsgesinnten“ (Robert Musil) keine Chance gegen die „Wirklichkeitsgesinnten“ haben, diejenigen, die immer schon vorweg zu wissen vermeinen, dass jede grössere Reformanstrengung vergebens ist, weil die herrschenden Verhältnisse nun einmal *herrschende* Verhältnisse sind, in denen zahllose interessierte Mitesser nisten; und weil, wie sich wirklichkeitspositivistisch abstandslos verallgemeinert versteht, „der“ Mensch nun einmal so ist, wie er ist. Gerade wer unter Politik unter anderem ein Handeln versteht, das selbst möglichkeitsbedingt, Möglichkeiten schafft und verantwortlich gestaltet, gerade der oder die muss die etablierten Bedingungen der Nicht- oder der Pseudopolitik so genau und nüchtern wie möglich herausfinden, um in Form und Inhalt, in Zielen und in Mitteln Projekte anzustreben, die mehr als hofferische Eintagsfliegen darstellen und rasch der Definitionsmacht herrschender Umstände anheimfallen. Darum können „falsche“ Hoffnun-

gen, genauer: Illusionen den herrschenden status quo und die in ihm enthaltene Dynamik mehr befestigen, als diejenigen, die „nur“ mit ganzer Sohle auf der gegebenen „Wirklichkeit“ auftreten; die nur insoweit wirksam sind, als sie, um mit Friedrich Engels zu reden, als „Induktionseisel“ positiv sind. Sie schreien J-A.

Das zweite Fragebündel führt die Ergründung „falscher“ Hoffnungen weiter. Warum, so lautet die hauptsächliche fragerische Stossrichtung, warum wurde in dieser neuen Koalition so wenig „gemacht“, obgleich doch gerade sogenannte Macher am Werke sind. Wie schon einmal in den 50er und Anfang der 60er Jahren weht heute wieder einmal der „Geist des Endes aller Ideologien“. Sozialwissenschaftler wie Giddens und Beck blasen pausbäckig ins Horn der orientierenden Orientierungslosigkeit. „Jenseits von Links und Rechts“ im puren Diesseits der wonnigen Gegenwart. Das Blair und Schröder zugeschriebene Papier, die Ekstase der Programmlosigkeit, stellt flexibel, mobil und, versteht sich, innovativ fraglose Fragen „ohne ideologische Vorbedingungen“. Warum also, wenn Politiker und ihre Wortschönheit so hemdsärmelig vorbehaltlos an die Arbeit gehen können, tun doch ihre Arbeit „die anderen“, vielmehr wird dieselbe der „Steuerungsfunktion von Märkten“ überlassen. Die Begriffsdummheit, dass Märkte steuern sollen, nicht nur, wie seit Adam Smith allein, qua „invisible hand“ regulieren, stellt ein Symptom für sich dar. Diese Begriffsdummheit wird übrigens von sozialwissenschaftlichen Nachschwätzern bedenkenlos übernommen (siehe Evers/Leggewie 1999).

II.

Hoffen ist nicht gleich Hoffen. Wenn keine Hoffnung mehr bestünde, wenn Hoffen sinnlos wäre, gäbe es keine Möglichkeiten mehr, würden Handeln und damit alle Politik blöde. Indes, über das verzweifelt existentielle Hoffen wider alles Hoffen hinaus (die spes contra spem) unterscheidet sich politisches Hoffen – vordergründiger – in Form und Inhalt dadurch, wieweit es begründet werden kann. Illusionen, Wunschenken haben ungeheure Wirkungen gezeitigt. Sie haben Alpträume von Herrschaft möglich gemacht. Man denke nur an die mit dem Sowjetkommunismus verbundenen, die produzierten und projizierten Illusionen. Oder heute diejenigen, die andersartig mit der weltweiten Kapitalisierung verbunden werden. Dort jedoch, wo Hoffnungen, den Personen, die hoffen, nicht enteignet werden, dort wo Hoffen am Selbstbewußtsein, der Erkenntnis und dem Orientierungsverlangen von Personen anknüpft, darauf baut, dort werden sie „massenhaft“ verbunden zu Politiken, zur politischen Triebkraft, die Handeln gemeinsam und arbeitsteilig ermöglicht. Dann aber kommt es immer erneut entscheidend darauf an, dass nicht nur herausgefunden wird, ob und unter welchen Bedingungen Anlass zum Hoffen gegeben ist. Darüberhinaus ist

es geboten, den Inhalt und die Adressaten des Hoffens zu bedenken. Wenn man also darauf ausgeht, Hoffnungen zu untersuchen, sind wenigstens drei zusammenhängende Fragen zu beantworten: wer hofft was und warum?

Wendet man diese verkürzten allgemeinen Überlegungen auf die Hoffnungen an, die seit vielen Jahren auf eine rotgrüne Regierung gerichtet worden sind, so ergeben sich erhebliche Differenzen bei der Frage, welche Gruppen gehofft haben, der Frage, was diese Gruppen erhofft haben und der Frage, aus welchen Motiven heraus sie dies taten. Kombinierte man die Antwort auf die drei Fragen miteinander, ergäben sich zahlreiche, je feiner man differenzierte schier unübersehbare Varianten. Ich reduziere die hofferrische Komplexität auf wenige Eigenarten und konzentriere mich vor allem auf diejenigen, die das Privileg besitzen, Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler zumal, sich bei dem, was sie von wem erhoffen, ihres jedenfalls der Chance nach geschulten Verstandes zu bedienen (der demokratische Skandal, der darin besteht, dass die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger zum Bourgeois getrimmt, dazu nur schwer in der Lage ist, nämlich sich ihres eigenen politischen Verstandes zu bedienen, ja, daß die Verfassung der liberalen Demokratie und ihre Repräsentanten dessen gar nicht zu bedürfen meinen, steht auf einem anderen Blatt, welches allerdings alle systemisch möglichen Hoffnungen sehr begrenzt).

Dass Mitglieder der Parteien, vor allem solche, die in und durch dieselben etwas werden wollen, all ihre Hoffnungen auf die Wahlen richten und den Wahlerfolg schon vorweg, nicht zuletzt zu propagandistischen Zwecken reformerisch normativ aufladen, versteht sich. Selbst wenn es im medialisierten Wahlkampf fast nur noch um Köpfe und deren „glaubwürdiges“ Augenaufschlagen, fast nicht mehr um Programme und Konzepte zu gehen scheint, kann auf die werbende „Aura“ der Schauworte nicht verzichtet werden. Und kein noch so ausgebuffter „Machiavellist“ kommt um die ausschmückende Rationalisierung des eigenen Tuns und der damit verbundenen kahlen Interessen herum. An einer kritischen Öffentlichkeit liegt es deshalb, der wolligen Programmpudel Kern immer erneut kahl zu scheren, indem sie zugleich zeigt, welche Art hintergründiger Wirklichkeit und der in dieser enthaltenen Interessen damit kamoufliert werden.

Nachzusehen ist auch, dass sich Jüngere – ohne dass ich den Geburtsschein ansonsten so oder so zum Argument erheben möchte –, anders engagieren und mit Parteien und ihren programmatischen Puddingformeln identifizieren, so ihnen das politische Interesse nicht schon vorab ausgetrieben worden ist, arbeitslos, sozial mit gebremster Relevanz wie sie gemacht und behandelt werden. Wer von den Wählern unter 35 Jahren hätte sich noch an die 1982 verblichene sozialliberale Koalition erinnern, wer von ihnen und von den meisten Wählerinnen und Wählern insgesamt hätte die Fragen einer „lesenden Bürgerin“ oder eines „lesenden Bürgers“ an die Rolle der

grünen und sozialdemokratischen Oppositionsparteien während der 16 Kohljahre stellen können (die Analogie der „lesenden Bürgerin/ des lesenden Bürgers“ zu Bert Brechts herrschaftskritischem Gedicht „Fragen eines lesenden Arbeiters“ dürfte bekannt sein, sonst geneigte Leserinnen und Leser bitte Brecht lesen. Möglichst nicht nur dieses Gedicht).

Nicht akzeptabel scheint mir jedoch, dass so viele privilegierte Intellektuelle im weiten Sinne des Worts, von sogenannten linken Intellektuellen zu schweigen, auf den angeblich bevorstehenden „Politikwechsel“ in einer Weise „romantisch geglottzt“ haben (Bert Brecht), dass sie darob all ihres analytischen Verstandes, all ihrer skrupulösen Erinnerung verlustig gegangen sind. Auf diese Weise haben sie sich in unterschiedlichen Mischungsgraden wenigstens programmatisch politisch kooptieren lassen und kommen nun aus dieser Schlinge nicht mehr so recht heraus. Oder sie haben ihre Knie beim Hoffnungssturz arg wund geschlagen. Gewiss konnte man, sollte man vielleicht sogar – ich selbst hege eine weithin abweichende, hier nicht zu erörternde Ansicht – im September 1998 zur Bundestagswahl gehen. Indes mit dem Motiv, den „Wechsel“ im emphatischen Sinne mitzuwählen über den Parteien- und Personalwechsel hinaus, das konnte man intellektuell erfahren und redlich nicht. Allemal gälte es doch zum wenigsten Kants berühmte, hier auf erheblich niedrigeres Niveau umformulierte Fragen zu stellen und halbwegs plausibel zu beantworten: was kann ich über die Parteien und ihre Möglichkeiten im institutionellen Geviert der Bundesrepublik Ende der 90er Jahre wissen? Was sollte ich angesichts der gegebenen politischen Umstände und meiner Problemsicht nach tun? Und was darf ich angesichts der Erfahrungen mit den zur Wahl stehenden Parteien, von dem, was den Regierungsparteien und ihren exekutiven Spitzen dann bestenfalls an Mitteln und Möglichkeiten zur Verfügung steht, hoffen?

Weil viele, auch unter den Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern, von den ungleich abhängigeren Publizistinnen und Publizisten zu schweigen, diese rudimentären Fragen nicht gestellt haben, weil sie hof-ferisch über analytische Minima hinweggeflogen sind, haben sie mit an einem Illusionsgespinnst gedichtet, das selbst der rotgrünen Koalition, in jedem Fall aber sogenannt alternativer Politik geschadet hat und in seinen schädigenden Wirkungen anhält. Selbst ein so kundiger und geschätzter Freund und Kollege wie Bodo Zeuner tut, offenkundig enttäuscht, so – primär an die Adresse der SPD gerichtet – als habe im Jahr 1999 „ein neuer Qualitätssprung der SPD stattgefunden“, der von der zuvor angeblich geltenden Godesberger Basis, „einer linken Volkspartei in der reformerischen Tradition der Arbeiterbewegung“ aus, erfolgt sei (Zeuner 1999). Folgte man Zeuners die SPD Vergangenheit vor 1999 übertreibender, den lange vorweggenommenen Godesberger Wandel m. E. falsch interpretierender Sicht (vgl. schon Narr 1966, seinerzeit unter einer eher immanenten, partei-

enbezogenen, linksliberal getönten Perspektive), dann bedeutete das „Blair-Schröder“-Papier einen qualitativen politischen Sprung, der allenfalls von Oskar Lafontaine und den Seinen hätte gestoppt werden können. Indes: nicht nur gilt, dass die „Schrödereien“ schon vor der Wahl 1998 allen, die es wissen wollten, bekannt gewesen sein konnten; vielmehr auch: der sozialdemokratische Regierungsweg mit Oskar Lafontaine an der Spitze hätte im wesentlichen nicht anders ausgesehen. Freilich: Zeuners von gewerkschaftlichen Interessen bestimmte Aussagen unterscheiden sich qualitativ von all den Mit-Regierungspolitiker posierenden Sozialwissenschaftlern a la Leggewie, Evers, Raschke und tutti quanti, die darob ihrem offenkundig nur dem Broterwerb dienenden Beruf als *Beruf* entsagen. Dass einem Oskar Negt lange (und in vielem heute noch) Nahestehenden wie mir die unwiderrufenen „Sieben Gründe SPD zu wählen“ schlimme analytisch politische – und persönliche – Bauchschmerzen bereiteten und bereiten, steht dahin.

Nun wären die enttäuschten Hoffnungen, die fast mit dem wundervollen Bild Caspar David Friedrichs zu illustrieren wären, keiner weiteren nachkartenden Rede wert, hätten sie nicht Konsequenzen gezeitigt und täten dies noch.

Die am meisten spürbare Folge war im Zusammenhang der deutschen Beteiligung am Nato-Krieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien seit dem 24. März dieses Jahres zu beobachten (vgl. Heinrich 1999). Auch eine Kohl-geführte Regierung hätte sich beteiligt. Möglicherweise mit etwas professionellerem Sich-Einlassen. Die freilich schon lange in Szene gesetzte schlimm rückfällige Normalisierung der Bundesrepublik Deutschland als einer kriegführenden Macht, wenngleich im Natopanzer wäre also gleichermaßen passiert. Allerdings hätte es aller Wahrscheinlichkeit selbst aus den Reihen der SPD- und Grünen-Anhängerinnen und Anhänger sehr viel mehr und vor allem grundsätzlich gerichtete Opposition gegeben. Vor allem die vielen Bürgerinnen und Bürger, die sich doch irgendwie auf „Rotgrün“ bezogen haben, sie hoffend wählten, sich ihnen trotz allem verbunden fühl(t)en, hätten sich von den humanitären Formeln, die den von den Natomächten begonnenen Bombenkrieg über Völkerrecht und Grundgesetz hinweg geradezu menschenrechtlich entkriegt, beziehungsweise als neue Form des „gerechten Krieges“ versüßten, nicht so sehr täuschen, so orientierungslos machen lassen. Die menschenrechtlichen, die politisch-moralischen „Kollateralschäden“, die auf unabsehbare Zeit wirksam bleiben werden, wären mutmaßlich sehr viel geringer ausgefallen. Ob Herr Habermas von weltphilosophischer Warte aus in einer atem- und alle philosophischen Einsichten beraubenden Weise die Nato als List der Vernunft im Zuge kosmopolitischer Evolution moralisch aufgemöbelt hätte, wäre nicht „seine“ SPD mit zugange gewesen, ist fraglich. Ebenso wären viele

andere Einlassungen von Intellektuellen, die darob ihren Intellekt preisgaben, fraglos ungleich vorsichtiger ausgefallen. Günther Grass hätte vor Kinkel und Rühle kaum gleichermaßen wie vor Fischer und Scharping seinen „Hut“ gezogen. Auch wenn der Einwand zuträfe, daß der gleichfalls schon früher kenntliche Seitenwechsel von dem, was man heute mit dem Fetisch „1968“ zu verbinden pflegt, zur „Realpolitik“ früher oder später bei den meisten, den Grünen zumal, erfolgt wäre (zu einer angemessenen Erinnerung von „68“ siehe Negt 1995), gilt zum einen, daß jedes Jahr, das diese intellektuell-politisch-moralische Selbstentblößung verzögert hätte, ein gewonnenes gewesen wäre und gilt zum anderen, dass spätere Konstellationen nicht vorausgesehen werden können.

Eine andere Folge „enttäuschter Hoffnungen“, auch wenn sie vorweg kenntliche Illusionen gewesen sind, besteht in aller Regel in dem sich daran anschließenden „realpolitischen“ Schub. Sogar die Erfindung des Ausdrucks „Realpolitik“ durch den enttäuschten 1848er Liberalen Karl Ludwig von Rochau deutet auf eine solche Verstärkung politischer Phantasielosigkeit hin. Sie leitete seinerzeit die bald anhebende „Tragödie des deutschen Liberalismus“ ein.

Langfristig am einflussreichsten sind indes die verdrehten Wirklichkeitskonstruktionen, die illusionsgeladener Enttäuschung und einer unzureichenden – pardon für den Ausdruck – Enttäuschungsarbeit auf dem Fuß folgen. Der Begriffs- und Positionswechsel vieler sogenannter 68er macht darauf aufmerksam. Ob dieser Verblendung von „wirklichkeitswissenschaftlicher“ (Kapital- und Herrschafts-)Analyse beklage ich auch das Versagen vieler Sozialwissenschaftler so stark: Statt aus der Enttäuschung zu schließen, die Analyse herrschender Wirklichkeit müsse verbessert, sprich radikalisiert werden, statt die eigenen Normen zwar skrupulös in Richtung des in ihnen steckenden Menschen- und Gesellschaftsbildes zu bedenken, sie zugleich aber gerade gegen ihre zahnlose Verflachung zu schützen, werden für die Analysen immer mehr Voraussetzungen vorweg akzeptiert und werden die Krallen der normativen Forderungen geschnitten. Also machen sich Analysen und ineins damit konkrete Utopien im Wechselspiel profillos. Wie sollte man tieferlotend analysieren, wenn man die gegebene Wirklichkeit wohlgefällig betrachtet und keinen letztlich normativ gehämmerten Spaten mit sich führt. Wie sollte man soziale Phantasie entwickeln, wenn nichts zwickt und beißt, wenn keine Befürchtungen, keine angenommenen Ängste informieren.

So ist es verständlich, daß Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler die Gefahren groß- und kleinschreiben, sie alle Tage deklinieren und konjugieren, die darin bestehen, daß in Zeiten der Globalisierung gesellschaftliche Zusammenhänge wegrutschen und kollektives, auf Kollektiva gerichtetes verantwortliches Handeln, also Politik, entgleitet, sich in die

neue Mode der „Netzwerke“ unbegriffener Art oder angeblich sich selbst steuernder neuer „Subjekte“ a la „Systeme“ auflöst. Die globalisierend zunehmende „Kontingenz“ ist nachweislich gerade keine, die politisch neue Handlungsräume eröffnete. Sie weist in ihrer unbegriffenen, unübersichtlich oligopolistisch organisierten und unberechenbaren Wachstums- und Krisenqualität vielmehr darauf, daß das Wenige an herkömmlicher Politik zukünftig nicht zu einem Mehr an Politik ausgeweitet werden kann, wenn Politik ohne irgendein rückwärtsgewandtes Lob der Vergangenheit nicht institutionell verfahrensförmig neu erfunden wird (die Assoziation von Becks anders ansetzender „Erfindung“ ist nur äußerlich siehe Beck 1993; Palonen 1995; Narr 1995).

III.

Kritik ist nicht gleich Kritik. Kritik muss mitnichten positiv sein. Der 100jährige Erich Kästner hat die Frage, „Wo bleibt das Positive?“ aus guten Gründen ironisch-sarkastisch gestellt. Marx hat sich dieser Frage in seiner „Kritik der politischen Ökonomie“ ebenso weithin zu Recht verweigert. Und der von Axel Honneth u.a. so genannte Negativismus der „Frankfurter Schule“, also Horkheimers, Adornos vor allem ist hundertmal mehr wert als all der sachtseichte Anerkennungspositivismus, der ihm seither auf- und nachgesetzt worden ist. Allerdings ist es geboten, die Kriterien der Kritik möglichst aufzudecken, in jedem Fall leicht herausfindbar darzulegen. Auch sind die Grenzen aller Kritik zu bedenken, die schwer zu übersteigen sind. Kritik bietet deshalb selten prinzipiell mehr als die von Marx um der Praxis willen, auf die es in der Tat „ankömmt“, verhöhnnte „kritische Kritik“ der Jungheglianer außer ihm selber. Sie befindet sich freilich in großer sokratischer Tradition: was heißt das eigentlich, wenn ihr von Politik, Politikwechsel, von Reform, von Alternativen u.ä.m redet?

In Sachen Kritik der „rotgrünen“ Regierung, deren Farbenlehre politisch bestenfalls auf das Verpackungsmaterial schließen lässt, sind zusätzlich zu den oben gestellten Fragen, wer Kritik mit welchem Interesse woran hinsichtlich welchen normativen Bezugs und welcher politischen Konzeption übe, eine Reihe weiterer Fragen zu erwägen, bevor Kritik ihren eigenen immanenten Standards standhalten kann:

Zum ersten: vorausgesetzt die gewählten Politiker wollen überhaupt etwas machen im Sinne von eigensinnig gestalten, was können sie machen? Über welche Macht, machen zu können, verfügen sie; worin besteht dieselbe? Die Grade und Grenzen des „Machbaren“ lassen sich selten genau ermitteln; sie sind Teil des politischen Kampfs um „das Wirkliche“ (vgl. Steinmetz 1993, Narr 1999). Entgegen den schwerelosen Kontingenzenthusiasten spricht allerdings viel für die Vermutung, dass die Handlungsgrenzen stärker bestimmend sind als die offen zuhandenen Gestaltungsspielräume.

Zum zweiten: so lautet deshalb die Anschlußfrage, die in der ersten schon enthalten ist. Über welche Spielräume verfügen Politikerinnen und Politiker, welche Mittel diese Räume aus- und umzugestalten, politisch zu möblieren, gar auszuweiten besitzen sie? Wie schon angesichts der Grenzfrage verführt die in die Sprache eingelassene Metaphorik und die der Sprache unvermeidliche Statik. Grenzen sind nicht da oder nicht da, sie bewegen sich; sie wirken; sie können bis zu einem gewissen Grade verschoben werden; sie verschieben sich freilich auch selbst verengend bis in die grenzenvollen politischen Orientierungen hinein. Auch darum ist die Arbeit an der Phantasie, ist das dauernde Üben expansiver Vorstellungskraft so ausschlaggebend. Gleiches gilt für die Spielräume oder die Mittel, die nicht entweder da oder nicht da sind. Vielmehr gibt es eine Fülle von Varianten zwischen: gegeben – nicht gegeben.

Zum dritten: auch diese Frage steckt in der ersten und damit in der zweiten im Sinne eines analytischen Urteils Kant'scher Unterscheidung mit drin. Sie wird nun nur seitenvertauscht gestellt. Über welche Definitionsmacht und dazu zur Verfügung stehende Hebel verfügen sogenannte Sach- und Systemzwänge (hierbei habe ich mich im Ausdruck schon des längst üblichen Fehlers schuldig gemacht, Sach- und Systemzwänge wie Subjekte zu behandeln, eine Versachlichung des Subjekts, die spätestens mit dem modernen Staat Hobbes'scher Provenienz beginnt und mit dem angeblich autopoetisch geschlossenen System Luhmanns aufhört)? Ist der evolutionäre Prozess der „Ausdifferenzierung“ in der Tat unaufhaltsam; gilt er für alle „Wirklichkeitsbereiche“; was bedeutete derselbe, wenn er eindeutig gälte etwa für den Zusammenhang und die Differenz zwischen „Politik“ und „Ökonomie“. Die von Luhmann und anderen gebrauchte Systembegrifflichkeit zwingt zu einer Fülle von Fragen: Warum werden in der Systemsprache nur konventionell gegebene Unterscheidungen eingehüllt, sodass das, was sich Systemtheorie nennt, über hochabstrakte Widerspiegelung des Gegebenen wenig hinausgeht und analytisch kaum etwas einbringt? Warum werden die Voraussetzungen systemtheoretischer Konstruktion ausgeblendet und geht nicht der Begriff humaner Akteure, sondern gebündelter Interessen verloren? Wie kommt es, daß die ausdifferenzierten Systeme, die „alles“ erfassen, trotz ihrem seltsamen Arrangement als der Umwelt des je anderen, wie konfliktfrei funktionieren? Diesen und anderen Fragen steht die je nach Perspektive faszinierende oder bedrückende, freilich ihrerseits problematische „Evidenz“ der systemtheoretischen Begriffshüllen gegenüber. Sie indizieren die Versachlichung, die Entsubjektivierung, die in ihrer Architektur nicht mehr durchschaute Komplexität zahlloser organisatorischer Entitäten, die Politik und politische Verantwortung, denen ein emphatischer Handlungsbegriff zugrundeliegt, zu allenfalls mehr oder minder randständigen, systemisch besonderen Größen werden läßt.

Politik wäre dann nicht mehr das Allgemeine einer Gesellschaft, die Gesellschaft erst als eine Einheit zustande kommen läßt und täglich erneuert. Entsprechend wären Ansprüche und Erwartungen zu (ver-)senken.

All diese Fragen, die um vernünftiger Erwartung willen einigermaßen plausibel beantwortet werden müssen, sind von zwei Perspektiven aus zu stellen: Einer eher immanenten und einer eher externen.

Immanent werden die allgemein akzeptierten Prämissen liberaldemokratischer Verfassung der Gegenwart nicht in Frage gestellt. Um so nüchterner ist dann zu testen, was Wahlen bewirken; über welche politische Handlungsweite und Handlungstiefe Parteien verfügen; inwiefern sie ihrer Vermittlungsfunktion und ihrer Aufgabe, politische Themen aufzugreifen, öffentlich zuzuspitzen und bearbeitungsfähig zu machen, nachzukommen vermögen; über welche politische Prägekraft das Parlament und seine Fraktionen verfügen; und welche Handlungskraft schließlich einer parlamentarisch bestellten Regierung eignet. Statt die „Realanalyse“ der Verfassung angemessen zu betreiben, wird weithin nicht nur von politisch interessierter, sondern gleicherweise auch von sozialwissenschaftlicher und publizistischer Seite so getan, als lebten wir, von unvermeidlichen Reibungen und anormalen Korruptionsfällen abgesehen, liberaldemokratisch in der besten aller möglichen Welten. Ein normatives Gaukelspiel findet statt, indem so getan wird, als ob die „Faktizität“ liberaler Demokratie samt ihrer massiven Funktionsdefizite demokratischen, gar „radikaldemokratischen“ Anforderungen entspräche (Habermas 1995). Als seien die Wahlen mehr als ein Mechanismus, der eine periodische Zirkulation der politischen Eliten garantiert. Als wirkten die Parteien irgendwo noch als „Transmissionsriemen“ von einem Bürger-„unten“ zu einem Parlaments- und Regierungs- „oben“. Als würde im Parlament Demokratie in wirksamer Weise vergegenwärtigt. Als wären Regierungen politische Muskelprotze, die jeweils könnten, wenn sie nur wollten. Kurzum: eine nicht dauernd rationalisierende immanente Analyse der Verfassung liberaler Demokratie und des in ihr verwirklichten Politikbegriffs müsste gerade als immanente, der Logik liberaler Demokratie folgende Analyse, deren gravierende funktionale, institutionelle, ja auch normative Defizite herausarbeiten. Dann würde erkenntlich: die Verfassung liberaler Demokratie ist unbeschadet ihrer nicht aufzugebenden Qualitäten, wie immer sie in der Vergangenheit funktioniert haben mag, jedenfalls heute, spätestens im Zeichen von Europa und der Globalisierung den mit ihr verbundenen Anforderungen schlechterdings nicht (mehr) gewachsen.

Stattdessen wird die Kunst des Weg- und Schönsehens betrieben und werden je nach Gusto die ohnehin armen demokratischen Standards weiter herabgesetzt. Am deutlichsten wird dieses Verfahren in Arbeiten, die gerade als immanente Analysen versagen, bei den zahlreichen Studien, die sich neuerdings dem „europäischen Demokratiedefizit“ widmen oder über

„postnationale Politik“ raunen. Nicht nur wird durchgehend so getan, als wäre mit den „nationalstaatlichen Demokratien“ der OECD-Länder alles in bester Ordnung und käme es nun nur darauf an etwas „postnational“ draufzusetzen. Der liberal ohnehin bis zur Neige ausgedünnte Begriff von Demokratie wird „postnational“ aber vollends sockellos. Er wird einem seltsam von selbst wirksamen Recht überlassen, neuen Hybriderscheinungen wie dem „komplexem Weltregieren“ oder, im europäischen Rahmen, einfach einer deskriptiven Beobachtung, dem „Mehrebenensystem“, die zur Theorie aufgepumpt wird (siehe u.a. Habermas 1998; Zürn 1998; Held 1995; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996).

Ginge es in Verfolgung der immanenten Perspektive analytisch mit rechten Dingen zu, würde einsichtig, dass dieselbe durch eine externe ergänzt werden muss. Noch auffälliger als die analytische Sparsamkeit immanent verbleibender Aussagen ist jedoch, dass externe Bezüge verdämmern. Als habe Fukujama mit seiner hegellisierenden Behauptung vom „Ende der Geschichte“ doch recht, werden die Prämissen und die negativen Folgen der global dominierenden kapitalistischen Vergesellschaftungsformen einfach als Nicht-Entscheidungen und Nicht-Kosten behandelt. Der unvermeidlich utopische Bezug aller externen Kritik, die nicht mehr Marx gleich auf immanente Entwicklungen setzen kann im Sinne einer evolutionären radikalen Reformdialektik, wird geradezu peinlich vermieden. Als müsse Kritik sich der kritischen Sprache und der – notwendigen Kritik Kriterien enthalten, als dürfe sie auf keinen Fall die nichtkontraktuellen Bedingungen des Kapital- und des liberalen Staats-Kontrakts samt den Folgen dieser Kontrakte prinzipiell aufgreifen und diskutieren. Selbst diejenigen, die „Alternativen“ fordern und vorstellen, tun dies häufig, indem sie reichlich kritikaseptische Formeln gebrauchen. Oder sie tun so, als könne beispielsweise eine ökologisch notwendige „Wende“ mit Steuertricks oder technischen Hebeln erreicht werden, ohne die ökonomisch-politischen Institutionen und die in ihnen und durch sie mächtigen Interessen in Frage zu stellen. Wie anders wäre die erstaunliche Karriere des Ausdrucks „sustainable development“ zu erklären, wenn sein Gebrauch nicht gerade erlaubte, im Reformslalom die nötige und nicht nur auf Randerscheinungen sich beziehende Kapitalismuskritik zu umkurven. Bei anderen Ausdruckskarrieren verhält es sich ähnlich. Von der Tautologie der „Bürgergesellschaft“ bis zur institutionell leichtgewichtigen „global governance“. Analytisch mit harten Kanten und Aporien versehene Begriffe, dessen was „ist“, was sein könnte und was nur unter veränderten Bedingungen dessen, „was ist“ angestrebt bzw. verheißen werden kann, werden durch wohltonende, mollige Worte ersetzt.

Die Folgen des Mangels immanenter und externer Kritik sind erheblich. Sie zeigen sich nicht nur in „falschen“ Erwartungen; sie senken vor allem die

politischen Ansprüche und befördern Fehlorientierungen; sie täuschen über die Untiefen hinweg; und sie erlauben Formen der politisch zirkensischen Ersatzbefriedigung, die der Wellenbewegung einer (Pseudo-) „Politik der Gefühle“ (Josef Haslinger) nachwellt. Aus Enttäuschungen kann deshalb nichts erfahren, kann nichts gelernt werden.

IV.

Grenzen sind nicht gleich Grenzen. Grenzen existieren an allen Ecken und Enden. Und Grenzen werden an allen Ecken und Enden überschritten. Innovationen zeichnen sich dadurch aus. Grenzen sind unbeschadet ihrer innovativen Überwindlichkeit härter und weicher – nur im Extrem, dem rigor mortis oder dem kollektiven Untergang sind sie absolut. Diverse individuelle und soziale Phänomene zeichnen sich nicht zuletzt durch ihre unterschiedlichen Grenzen aus. Etwa der moderne Staat, der prinzipiell durch sein Territorium begrenzt ist. Und also seine begrenzte Souveränität gewinnt. Oder das moderne Kapital, dem die Grenzüberschreitung begriffs- und praxiseigen ist, wenn auch seine ihm eigene binär-monetäre Logik ihm harte Grenzen und darin unvermeidlich enthaltene „externe Effekte“ einschreibt. Die Art und Härte der Grenze ist also jeweils speziell zu testen. Eine Grenzenlosigkeit, in der nicht selbst Grenzen steckten, steht nicht auf einem humanen Innovationsprogramm, auch wenn dasselbe den „Störfaktor“, also den grenzvollen Faktor „Mensch“ zurücklassend nur einer technischen Logik zu folgen sucht. Gerade letztere bleibt radikal begrenzt. Diese Beobachtung gilt auch normativ. Der westwärts so hoch emporgehobene Universalismus der Menschenrechte ist universell nur im Sinne bestimmter, also begrenzter Mensch- und Gesellschaftsbilder. Hinzukommt, dass die behauptete Universalität nur dann menschenrechtsgerecht praktiziert werden kann, wenn sie die Besonderheit jedes Menschen individuell und kollektiv/kontextuell wahrnimmt, also Grenzen findet. Vor allem gilt erneut: was wo und wie als Grenze in soziopolitisch-ökonomischen Kontexten wahrgenommen wird, hängt mitentscheidend von der jeweiligen Perspektive und den gebrauchten Bezugsnormen, den Topien und den Utopien ab. Die berühmten Grenzen im Kopf.

Im Zusammenhang des Themas „Politische Erwartungen und ihre Täuschungen/Enttäuschungen am Beispiel der rotgrünen Regierung in der BRD seit 1998“ kommt es zuvörderst darauf an, die Grenzen herauszufinden, die im weiteren Kontext von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit bundesdeutscher Sorte sichtlich unsichtbar, kognitiv und materiell angelegt sind. Um einigermaßen fundiert in der Lage zu sein, über die Regierungspolitik und zugleich über die an sie gerichteten Erwartungen urteilen zu können. Ich werde in meiner illustrativen Skizze einiger ausgewählter Grenzen – eine materialreiche Analyse ist im Rahmen eines Aufsatzes

nicht möglich – eher induktiv verfahren. Ich setze hierbei vergleichsweise spät zum Zeitpunkt des Wahlerfolges ein.

1. Grenzpfahl: Die in der Art des Wahlerfolgs schon gezogenen Grenzen. Rauschende Wahlerfolgsnacht. Welche „Macht“ ist der rotgrünen Regierung, die nun aus der ‚Idee‘ zur ‚Wirklichkeit‘ werden kann, vorgeworfen. Indes, wie begrenzt ist diese Macht selbstverschuldet unverschuldet schon, bevor auch nur die erste Verhandlung der Koalitionäre stattgefunden hat. Haben die beiden lange zuvor auf ihre Regierungskoalition gespitzten, wengleich nicht restlos entschiedenen Parteien für ihr potentielltes Regierungsprogramm in Wahlen und Vorwahlen entsprechend geworben? Vor allem, so sie als rotgrüne Regierung dann in der Lage sein wollten, Reformen einzuleiten und auszuführen? Recht besehen: Nein. „Rote“ und „Grüne“ haben einen höchst konventionellen Wahlkampf geführt, konventionell gemäß den heute geltenden Meinungsbefragungs- und Medienregeln. Sie haben nicht darauf aufmerksam gemacht, dass alle Reformen manche Interessengruppen, wenn nicht alle Bürgerinnen und Bürger teuer zu stehen kommen können, gerade um der Vorteile willen, derethalber sie unternommen werden. Sie haben allenfalls mit Wort-, Farb- und Person-Symbolen „Gefühle“ angerührt. Auch in den 16 kohligen Jahren zuvor, die wie ein Reformstaudamm und eine Rüstezeit hätten genutzt werden können, um Reformprojekte nach allem Strich und Faden zu durchdenken, ist nichts dergleichen geschehen. Beide Parteien haben sich möglichst risikolos den dauernden Wahlkampf und die in ihm programmierte Kurzfristig- und Kurzsichtigkeit zum Programm erheben lassen. Und dies, obwohl jedem Reformerpichten klar und deutlich sein müsste, dass Reformen vom Tag ihres ersten Bekanntwerdens an, schreikräftige Interessen-Gegnerschaften mobilisieren, so dass man, ernsthaft reformwillig, wiederum dagegen mobilisieren können muss; und dies obwohl jede Gruppe, die etwas verändern will, ihre gewählte Macht in dem Moment schon verloren hat, wo sie machtüberzogen vermeint, Reformen per ordre de mufti auch nur öffentlich diskutieren, geschweige denn durchsetzen zu können. Selbst die Implementation durch die eben nicht eigenen, sondern ihren eigenen Regeln folgenden Bürokratien wäre dann alles andere als gesichert (Scharpf et. al. haben auf die diversen bürokratischen Fallen und deren „Verflechtungsverhältnisse“ schon 1977 trefflich aufmerksam gemacht).

Wie viel hätten SPD und Grüne samt ihrer Anhänger- und hoffnungsfrohen Wählerschar aus dem Reform-Desaster der so reformenthusiastisch ange-tretenen „sozialliberalen Koalition“ lernen können. Dabei muss man der seinerzeitigen Regierung noch zugutehalten, dass sie nicht nur vor allem die deutsch-deutsche und die deutsch-polnische Entspannungsöffnung kräftig vergrößert hat, sondern auch einige überfällige, wengleich nicht kon-

sequente Reformgesetze vom AFG (1969) übers Familienrecht (1974) bis zum Strafvollzugsgesetz (von 1976) auf den Weg gebracht hat (von den Schattenseiten – dem Berufsverbot, dem Tappen in die Freund-Feind-Falle des Antiterrorismus und der damit verbundenen, bis heute geltenden Verschlimmböserungen von Strafrecht und vor allem Strafprozessrecht u.a. einmal nicht zu reden).

Nichts dergleichen bei den rot-grün sich aufeinander zu bewegendenden, einander als regierungspolitische Steigbügelhalter benötigenden Parteien. Kein Lernen. Kein reformerisches Präparieren. Keine mobilisierende Aufklärungsarbeit. Also war die neue Regierung schon alt gefangen, bevor sie auch nur daran denken konnte, hätte sie's denn gewollt, sich an die harte Reformarbeit zu machen.

Nicht zufällig wird dieser reformpolitische Stillstand, der sich bis heute in geradezu lachhaften professionellen Mängeln spiegelt, welche belegen, wie schlecht die Hausaufgaben für die Regierungsprüfung gemacht worden sind –, nicht zufällig, so sage ich, wird dieser Stillstand, den die Schauhektik nicht verstellen kann, durch die Zurichtung der Personen ergänzt und habituell verstärkt, die das Regierungspersonal ausmachen.

Wer heute in der Regel in den Parteien zum „aufhaltsamen Aufstieg“ antritt, muss mehr hinter sich bringen, als die schon von Julius Leber beklagte „Ochsentour“. Er oder sie muss Gepäck abwerfen bis die regierungserträgliche Leichtigkeit des Seins erreicht ist. Sollte dies nicht schon im Vorwahlkampf – Otto Schily beispielsweise wurde spätestens seit der Zeit ministrabel, da er seinen liberalen Anwaltskopf umscheiteln musste, um den Grossen Lauschangriff fraktionell durchzudrücken –, oder spätestens während des Wahlkampfes geschehen sein, dann sorgt die erste Stunde des Regierens für substantiell politische Verschlangung. Edelgard Bulmahn, kein zentrales Kabinettsmitglied, die einem wichtigen Ministerium präsidiert, ist dafür symptomatisch. Michael Emmrich, die rotgrüne Politik in Sachen Gentechnik resümierend, hält die mager entgleitende Bulmahn folgendermassen fest: „Bulmahn, die sich vor vielen Jahren selbst noch Gentechnik-kritisch gezeigt hat, beklagt nun, dass in Deutschland zu lange gezauert worden sei auf diesem ´wichtigen Innovationsfeld“ (Emmrich 1999). Let's deregulate it. So ist auch das von Vera Gaserow bei den Grünen festgestellte „Personalloch“ weder primär darauf zurückzuführen, „dass die Basisdemokratie“ „alle guten Leute“ „vergrault“, noch ist es ein auf die Grünen beschränktes Loch (Gaserow 1999). Das Rekrutierungsmuster der Parteien, das selbst in der SPD nur noch zu einem schwächer werdenden Teil von eben der parteiinternen „Ochsentour“ und dem ihr korrespondierenden „Michels'schen Gesetz“ bestimmt wird, sorgt für die Auslese der Leichtesten, der Wendigsten, derjenigen die im Blair-Schröder-Sinne am flexibelsten flexible Politik machen können.

2. Grenzpfahl. Das Reformen blockierende Defizit liberal demokratischer (Real-) Verfassung im Zusammenspiel mit den modernen Medien.

Wie gerade dargetan: Reformen kann man nicht durch die Tapetentür des Kabinetts in die Gesellschaft hineingeheimnissen. Sie sind nur möglich – eine ihrer Bedingungen –, wenn man den allemal engen und rasch enger werdenden Kreis der reformfeindlich fletschenden Interessenhunde wenigstens punktuell und vorübergehend durchbrechen kann. Dazu brauchen eine Regierung und ihre Parteien nicht nur einige Unzen konzeptionellen Muts, dazu bedürfen sie der entsprechend informierten Gruppen, die Reformdruck erzeugen und den Druck etablierter Interessen aushalten lassen.

Die Verfassung liberaler Demokratie liefert für das reformerische Mobilisierungsgeschäft – und das heisst immer aufklärerische Politisierung – denkbar schlechte Voraussetzungen. Bürgerinnen und Bürger – Joseph A. Schumpeter und Anthony Downs haben empirisch-systemisch Recht –, werden liberaldemokratisch nur am bourgeoisen, nicht am citoyenhaften Portepée gefasst. Die Wahlbevölkerung, angeblich der „Souverän“ (vgl. Art. 20 Abs. 2 GG), werden je nach Wahlhöhe, also auf Bundeshöhe einmal in vier Jahren nach allen Regeln verführerischer Vorurteils- und Symbolkunst poussiert, damit jede und jeder aus ihr in der vereinzelt Wahlkabine das richtige Kreuz kritzle. Ansonsten spielen Bürgerinnen und Bürger keine politisch anhaltende Rolle. Sie sollen im Rahmen der „Herrschaft auf Zeit“ (Theodor Heuss) eifrig, und dort, wo sie Arbeit haben oder sich darauf konkurrierend vorbereiten, leistungsschwitzend auf ihre privaten, das heisst primär ihre ökonomischen Interessen konzentrieren. Nur einmal, alle vier Jahre, sollen sie wahlbehend präsent sein.

Dieser Mechanismus funktioniert in etablierten liberalen Demokratien, auch in der Bundesrepublik wundersam. Vertrackt ist nur: Bürgerinnen und Bürger blicken nicht nur politisch nicht durch, sie werden auch zu politischem Verhalten und politischer Urteilskraft nicht befähigt. Es fehlt fast jede nötige Möglichkeit eines demokratischen learning by doing, eines Erlernens von politischem Interesse am Allgemeineren, von politischem Selbstbewusstsein und entsprechendem politischen Urteilsvermögen durch Teilnahme und ihr vorausgesetzter ausreichender materieller Teilhabe. Und diese, im Muster liberaler Demokratie angelegte, Erziehung des unpolitischen Bürgers wird im Zeichen der Massen- und nun noch der Mediendemokratien bis zum Exzess gesteigert. Auf den Verkauf der Politik, auf die Verpackung der Politik, auf Politik in Form der Werbung kommt es hauptsächlich an. Entsprechend fallen Identifikations- und Emotionsangebote aus.

All das ist konsequenzlos längst bekannt. Es handelt sich selbstredend um keine spezifisch deutsche Eigenart. Die Konsequenz für den reformpolitischen Spielraum besteht indes darin, dass den Wählerinnen- und Wähler-

kunden nahezu nichts zugemutet und an Eigenleistungen abverlangt werden kann. Und da die Parteien, die im Grundgesetz sogar verankerte Leistung politischer Bildung nicht erbringen, so wie sie organisiert sind, auch nicht erbringen können, sieht's dunkel aus im Reformwald. Für die Möglichkeiten der Politik insgesamt bedeutet dieser mehrfach paradoxe Zustand liberaler Massendemokratie ohne Demokratinnen und Demokraten, dass politische Einrichtungen und ihre Vertreterinnen selbst wenn sie wollten, nicht dazu in der Lage sind, die zweite grosse politisch eigenständige Ressource neben dem Gewaltmonopol, die Ressource demokratischer Legitimation, aktiv einzusetzen. Es sei denn die Parteien und ihre Repräsentantinnen und Repräsentanten (siehe 1. Grenzpfahl) bereiteten sich langfristig „mehr Demokratie wagen“ (Willy Brandt) darauf vor.

3. Grenzpfahl. Auch bei hoher Wahlwelle verläuft die Welle fast sekunden-schnell im etablierten Kanalsystem.

Es mag einen Augenblick narzistischen Glücks bedeuten, sich in bereit gestellte Sessel zu setzen wie in gemachte Betten zu legen. Sobald das Glücksgefühl vorüber ist – es scheint sich freilich faktisch unablässig einzustellen, Henry Kissinger, der's wissen muss, hat deswegen auch von der andauernden „aphrodisiakischen Dusche“ gesprochen, unter die ein „machtvolles“ politisches Amt stelle –, sobald also der Glücksmoment vorüber ist, und ein Regierungspolitiker seine Macht machend, gestaltend einsetzen möchte, trifft er oder sie auf tausend Hindernisse. Darauf, dass alle Institutionen, in deren Rahmen er/sie handeln muss, schon hart gegeben sind; darauf, dass ihm die Vorgängerregierung alle Probleme samt leeren Kassen hinterlassen hat; darauf, dass das gesetzliche Gespinnst rund um seine Aufgaben schier ebenso undurchdringlich ist wie das der Interessen. Und er/sie verfügt über kein Alexander-Schwert. Darauf, um die Blockadelitanei noch ein wenig fortzusetzen, dass er oder sie mitnichten HERR und FRAU ihrer eigenen ministeriellen Behörde ist – nicht zu reden von den für alle Wirksamkeit wichtigen nachgelagerten Behörden. Sie/er können froh sein, wenn sie sich zu einigermaßen akzeptierten Ressortpräsidentinnen und -präsidenten mausern. Darauf, dass ihnen die starken Interessengruppen, von deren Kompetenz und Wohlwollen sie noch abhängiger sind als von ihren Bürokratien, die Bude einlaufen, die Themen und die Themendiskussion bestimmen; darauf, dass sie nun medienumschwirrt werden wie von einem stechfähigen Wespenschwarm, dessen oft serviles Verhalten seine erhebliche, alle Substanzen aushöhlende Definitonsmacht oft unterschätzen lässt; schließlich darauf, dass die eigene Zeit, die ihm/ihr dazu gegeben ist, die nötigsten Informationen aufzunehmen, geschweige denn neue zu sammeln, zu analysieren, zu beurteilen ungemein begrenzt ist. Ein Gutteil der reformerischen Ohnmacht heutiger Politik, der Regierungspolitik

zumal und des Vermögens einzelner Regierungsmitglieder liesse sich nicht zuletzt an deren begrenzter, fast durchgehend von aussen vorbestimmter Zeit-Ökonomie exemplifizieren (vgl. zu einigen Hinweisen Robert B. Reich 1997; vom Thema überfordert eine der raren zeitökonomischen politikwissenschaftlichen Arbeiten Giesela Riescher 1994). „How do I decide what I do and what gets through me?“ fragt der neue Arbeitsminister der Clinton-Administration eine enge Mitarbeiterin. „We have you do and see what you 'd choose if you had time to examine all the options yourself – shifting through all the phone calls, letters, memos, and meeting invitations, she said simply“ (Reich 1997, S. 74).

4. Grenzpfahl. Die Bezugsgruppen changieren unvermeidlich.

Der Stellenwert der „Bezugsgruppentheorie“ ist nicht gerade bedeutsam. Ihr Theoriestatus sozusagen. Im Sinne einer empirischen Verallgemeinerung, bei der menschlicher Anerkennungsbedarf eine ausschlaggebende Rolle spielt, lässt sich jedoch formulieren: Sage mir, von wessen Urteil, welcher Institutionen und ihrer Vertreterinnen, welcher Gruppen, welcher Personen dein Selbstbewußtsein vor allem abhängt, wer, welche Institution samt Vertretern über die einschlägigsten dich betreffenden positiven und negativen Sanktionen verfügt, und ich sage dir, wie du dich bei entscheidenden Fragen verhältst. Vom soldatischen Verhalten im Schützengraben, woselbst im 2. Weltkrieg die Bezugsgruppentheorie praktisch gefunden worden ist (vgl. anschaulich schon Rainer Maria Remarque *Im Westen nichts Neues*) bis hin zum Verhalten eines Bundeskanzlers.

Kabinettsmitglied werden schliesst den Wechsel der Bezugsgruppen ein. Neue Bezugsgruppen werden wichtig, die über Anerkennungsgewinn und -verlust mitbestimmen; und zwar angesichts der auch in innenpolitisch gerichteten Ressorts gewachsenen Bedeutung internationaler Politik, europäischer Politik zumal Bezugsgruppen a la Ministerräte der EU, a la NATO-Konferenzen, a la Aussenminister- und „Weltgipfel“-treffen usw. Darum ist das Verhalten beispielsweise Joschka Fischers als Außenminister, wenn man einmal alle anderen Faktoren ausspart, alles andere als überraschend. Sein anfänglicher Vorstoss in Sachen Atomrüstung war ein Anfängerfehler. Und es war von vornherein klar, dass er rasch seinen Rückzug „gesichtswahrend“ antreten musste. Vergleichbares gilt für seinen Kabinettskollegen Trittin. Hier erwiesen sich einmal europäische, ein andermal nationale Interessenbezugsgruppen als stärker. Vergleichbares gilt für all diese Scheinmächtigen im wörtlichen Sinne. Sie sind im phototerminlichen Schein am mächtigsten. Weil die Bezugsgruppen“wahrheit“ so sehr durchschlägt, verstehen sich auch die Entfernungen zur „Mutterpartei“ oder die Gruppenraison von Kabinettsmitgliedern in der Regel von selbst. Im Extrem formuliert: die „Basis“ Fischers bilden nicht grüne Lokalitäten und ihre aufgeregt

polyphonen Mitglieder. Seine „Basis“ bildet Mrs. Albright. Im Natokrieg war die Nato selbstredend stärker als alle möglichen eigenen Bedenken und die als kritischer Bezug ausfallende Friedensbewegung.

5. Grenzpfahl. Die Bundesrepublik Deutschland wie sie geworden ist: in Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit.

Ich belasse es dabei, dieses Grenzbündel, zu dem mehr und mehr die europäisch vorhandenen und im Rahmen der EU produzierten Grenzen hinzukommen, in seiner schwer überschätzbaren Macht zu benennen, die vorhandenen Spielräume eng zu markieren. Diese Grenzen auch nur anzuloten, verlangte einen eigenen länglichen Aufsatz. Da das politische, interessen-durchwachsene Kanalsystem in der Bundesrepublik tief eingegraben ist, stellen sich fürs erste drei Fragen.

Welche Reformen sind im institutionellen Geviert bundesdeutscher Politik ohne externen Druck, der auch von nicht voraus berechenbaren sozialen Bewegungen ausgehen kann, „normal“ möglich. Dabei fällt auf, dass in der Bundesrepublik Reformen, so begrenzt sie im Ergebnis jeweils ausfielen, allein aufgrund der Phantasie, der neuen Begriffe und der zeitweisen Mobilisierungskraft sozialer Bewegungen zustande gekommen sind. Von den Parteien gingen sie jedenfalls nicht aus. In diesem Sinne fällt auch die politische Wirkungssumme der Grünen insgesamt reformnegativ aus. Da die beiden Petra-Kelly'schen Beine (außerparlamentarisches und parlamentarisches) bald durcheinander geraten mussten und zu einem zusammenwachsen, haben die Grünen insgesamt mehr dazu beigetragen, soziale Bewegungen ins etablierte Kanalsystem kooptativ hereinzulotsen – Stichworte „Staatsknete“, Positionen, Schein von Macht –, als die etablierten Institutionen reformerisch zu öffnen.

Die zweite Frage gilt den durch die EU in zunehmendem Masse bereit gestellten Reformbedingungen oder Reformhemmnissen. Die undemokratische Entwicklung der EU und ihre primäre kapitalistisch weltmarktorientierte Macht- und Grössendynamik heute haben zur Folge, dass in einer Regel mit den üblichen kleineren Ausnahmen die EU politische Reformen einschliesslich der wichtigsten aller Reformen, der Reform liberaldemokratisch verfasster Politik, behindert, wenn nicht wachsend verhindert.

Die dritte Frage setzt zu den ersten beiden verkehrt an. Wie müsste angesichts der sich überlagernden und verschiebenden bundesdeutsch-europäischen Institutionen, Prozeduren und den durch sie erfüllten Funktionen reformerisch angesetzt werden; sprich, welche Voraussetzungen wären zu allererst zu schaffen? Europäisch gesprochen ist die allgemeine Antwort leicht; sie zu konkretisieren sehr schwer: wie könnte, wie müsste eine liberaldemokratische Verfassung, die den heute gestellten Aufgaben prinzipiell entspricht, in mehr als symbolischer Bedeutung aussehen?

6. Grenzpfahl (den ich erneut nur markiere): wie müssten Nationalstaat, EU-Europa und internationale Einrichtungen verändert, getrennt und zusammen-verfasst werden, damit politisch relevantes und verantwortliches Handeln zureichende Chancen besäße?

Michael Mann hat Recht, wenn er davor warnt, im Rahmen des auch zur Mode gewordenen Redens von „der“ Globalisierung den Tod nationalstaatlicher Politik zu erklären (Mann 1996; siehe zur Globalisierung insgesamt Altvater/Mahnkopf 1999). Weder war der Spielraum staatlicher Politik früher sehr viel umfangreicher, noch ist gegenwärtig ein Weltkapitalismus ohne staatliche „Infrastruktur“ denkbar. Um staatliche Handlungsmöglichkeiten angemessen zu gewichten, muss freilich jeweils genau der Zeitpunkt bestimmt und der zu dieser Zeit geltende Kontext vermessen werden, sonst kommt man über pauschale Verallgemeinerungen nicht hinaus. Von letztem ist diejenige, die Franz L. Neumann vor langer Zeit formulierte, immer noch die beste: der Spielraum staatlicher Politik sei immer so groß gewesen, wie es die Ökonomie zugelassen habe. In der Tat gilt: seitdem moderner „Massen“-Staat und moderner Kapitalismus als einander zugeordnete Vergesellschaftungs- und Produktionsformen etabliert und wechselweise auf einander angewiesen sind, bestimmte die ungleich „dynamischere“ Ökonomie samt ihren expansiven Interessen, die zugleich in die gesellschaftliche Feinstruktur individueller Orientierung Eingang fanden, im Grossen und Ganzen den Takt der Entwicklung. Sie „ist“ das Schicksal, wie Walter Rathenau vor bald 100 Jahren feststellte. Darum ist es auch falsch, eine Art handlungsstarken, keynesianisch infrastrukur-, planungs- und nachfragestarken sowie sozialpolitisch expansiven ‚Normalstaat‘ von den europäischen, um nicht zu sagen von den bundesdeutschen Verhältnissen der 60er und frühen 70er Jahre gleichsam abzuziehen. Nicht nur haben seinerzeit keine wesentlichen Reformen in Richtung der Formen von Politik und Ökonomie und ihrer ungleichen Wechselwirkung stattgefunden (man betrachte sich nur das massive staatliche Planungsfiasco in Sachen wirtschaftlicher Strukturpolitik). Vielmehr gilt gerade für diese sozialpolitisch zweifelsohne fetteren Jahre, dass sie nicht primär staatlicher Reformpolitik in der Auseinandersetzung mit ökonomischen Interessen, sondern eben der ausserordentlich expansiven ökonomischen Entwicklung zu verdanken sind (wobei in der materiellen Gesamtrechnung nicht nur die massiv bleibenden Ungleichheiten, sondern auch die negativen Entwicklungen in den meisten Ländern der „Dritten Welt“, seinerzeit auch noch der „zweiten“ nicht unterschlagen werden dürften).

Zurückgekrümmt auf das Problem bundesdeutscher Reformpolitik und ihrer objektiven Chancen müsste genauer analysiert werden, wo und inwieweit der Standortwettbewerb und seine angeblichen Sachzwänge pure Ideologie im Interessenklassenkampf darstellen – so wie sie aus dem Blair-

Schröder-Propagandaheft trieft – und wo und wie eigenständige Innenpolitik samt möglicher Reformen dadurch blockiert werden, dass die Grenzen nationalstaatlicher Innenpolitik zweifelsohne zugenommen haben und noch weiter zunehmen.

Eine Kaskade von Grenzen, von Grenzfallen. Fast durchgehend lautet der Refrain, wenn man die ausgewählten Grenzpfähle passiert: die politisch systemischen Grenzen beeinträchtigen alle Reformen so stark, solche gar, die an etablierten Institutionen ansetzen müssten, dass Reformervorstellungen, gar an einer Regierung die aus unvorbereitetem Stand hoch- und weitspringen will (so sie denn in der Tat will – ich bezweifle es), dass Reformen allenfalls sehr gedämpft tunlich sind. Zum reformromantischen Glotzen und sich darob mit der rotgrünen Regierung und ihren regierungsamtlich weithin verhafteten Parteien zu identifizieren – dazu besteht jedenfalls kein zureichender Grund.

V.

Alle etablierte Politik ist (im öfters apostrophierten Wert- und Gestaltungssinne) unpolitisch. Manche unpolitischer als die andere. Die Grenzen des aktuell politisch Möglichen sollen und dürfen m. E. nicht die Kritik daran dämpfen, dass die rotgrüne Regierung die „Kunst des Möglichen“, als die Politik von Bismarcks Zeiten aufwärts oft bezeichnet worden ist, bis ins professionelle Detail, die Mediengewitztheit ausgenommen, so trefflich schlecht beherrscht. Mit Max Weber gesprochen ist weder von der Eigenschaftstrias, die gute Politikerinnen und Politiker auszeichnen soll, viel zu spüren: einer Leidenschaft zur Sache; einem ungewöhnlichen Verantwortungsbewusstsein und einem urteilsgeübten Augenmass. Noch lässt sich erkennen, dass die rotgrünen Koalitionäre sich ans langsame Bohren dicker Reformbretter gemacht hätten. Stattdessen scheint es kein Zufall, dass sich die rotgrüne Regierung vor allem durch drittklassige Schauspielerei auszeichnet und modische Kleider – wörtlich und übertragen – die Regierungsleute machen.

Und doch: wenn das, was ich bisher an analytischen Erfordernissen mit zarten Belegfleischbrocken angedeutet habe, nicht in eine gänzlich irrthümliche Richtung weist, dann führt jede Fixierung auf einige charaktermaskengeschützte Regierungsleute, dann führt gleichfalls jede Fixierung auf die beiden Regierungsparteien sowohl positiv wie negativ auf Irrwege. Solche Fixierungen trügen zur Fehlannahme bei, die Damen und Herren könnten viel besser, wenn sie nur etwas mehr wollten und reichhaltiger informiert wären. Das ist die voluntaristische Illusion. Als könnten Politikerinnen und Politiker der Beck'schen Individualismus-Illusion gemäß das, was sie sich vornehmen, weithin machen. Wenn sie nur wollen wollten. Als machte Oskar Lafontaine beispielsweise einen bedeutsamen Unterschied

(man muss nur einmal das widersprüchliche ökonomische Kunterbunt, das er und seine Mitarbeitenden zusammengetragen haben, lesen, um die Frage schon aus konzeptionellen Gründen zu verneinen). Als müssten sich die Parteien wie anders die Parlamente nur ein wenig in Organisation und Verfahren runderneuern und fast alles laufe politisch wie geschmiert. Wenn man von Schuld im außermoralischen (und ein wenig auch im politisch moralischen) Sinne überhaupt sprechen kann und will, dann vor allem insofern, als sich diese Blairs und Schröders und Clintons (und tutti quanti) als Trio Mediale dazu hergeben, Politik und politische Macht zu simulieren. Dadurch geben sie sich als personelle Stellage dazu her, die normale Katastrophe gegenwärtiger Nicht-Politik zu drapieren. Schlimmer verhalten sich freilich noch die sozialwissenschaftlich publizistischen Helfershelfer. Auf diese Weise wachsen zwar Politikverdrossenheiten aller Art und Couleur, der Reformdruck wird jedoch weithin in Apathie, in Vorurteile und, wenn sich's denn wieder gibt, auch in Bomben-Kriege abgelenkt.

VI.

Das Positive ist nicht gleich das Positive. Man, genauer ich habe den Eindruck, als meuchle der weltweite kapitalistische „Fundamentalismus“ alle Kritik, setze sie in jedem Fall auf Hungerkost. Adorno, der „Negativist“, der schon früh darauf hingewiesen hat, dass sich Ideologie ohne höheres Profil in der ‚Wirklichkeit‘ selbst verberge, in die ‚Dinge‘, die Waren, die Institutionen, die wachsende Fülle der Scheinauthentizitäten und Scheinidentitäten schlüpfe, wusste auch von der aller Kritik nötigen Hebelkraft der Utopie:

„Dass es aber gleichwohl des nicht unter die Identität zu Subsumierenden – nach der Marxischen Terminologie des Gebrauchswerts – bedarf, damit Leben überhaupt, sogar unter den herrschenden Produktionsverhältnissen, fort dauere, ist das Ineffabile der Utopie“ (Adorno 1966: 20).

Das also ist das erste „Positive“ im Negativen, das erst so etwas wie Erwartungen, wie Hoffnungen erlaubt und mit einem substantiellen Bezug versieht.

Das zweite „Positive“ besteht in der analytisch begründeten konzeptionellen Anstrengung, in der Anstrengung der Phantasie noch mehr als in der „Anstrengung des Begriffs“, so beide, allerdings nicht hegelisch, nicht in eins fallen. Die zukunftsgerichtete Rettung der Politik im Sinne personal handelnden Gestaltens in Konflikt und Konsens, in Kooperation und Konkurrenz mit anderen –, so lautet die Aufgabe aller Aufgaben. Das Schwere, das schwer zu denken, samt seinen materiellen Bedingungen vorzustellen und noch schwerer zu machen ist. Schwer ist es nicht zuletzt deshalb, weil innerhalb des bestehenden Systems dasselbe in Kritik und vorstellender, nicht aktuell vollziehbarer Praxis transzendiert werden muss. Wenn sich

beispielsweise etliche von uns, auf eine andere Praxis orientierten kritischen Kritikern an das Riesenproblem einer demokratischen Verfassung Europas machten, dann dürften wir unsere analytisch gebändigte Phantasie nicht in den Grenzen der kapitalistischen Europäischen Union und des in ihren Grenzen nur dem Schein nach überwindlichen, vielbeschworenen Demokratiedefizits selbst domestizieren oder domestizieren lassen. Sonst käme nur der übliche betuliche Versatzstücke-Salat mit etwas normativem Dressing heraus, der die demokratische Misere nur noch verstärkte, indem er sie symbolisch als überwindlich ausgäbe. Die Anstrengung der Phantasie mit der Anstrengung des Begriffs verbunden erfordert, soll sie auch nur Orientierung geben, einen ungleich radikaleren, die herrschenden ökonomisch politischen Bestandsbedingungen in Frage stellenden Ansatz. Dann können Analyse und Phantasie ihr Politikum zurückgewinnen.

Das dritte „Positive“ mag vielen noch „negativistischer“ erscheinen. Es besteht in der primären Politik von dem Ort aus, den man vor 30 Jahren die APO, die „ausserparlamentarische Opposition“ genannt hat. Politik ist allein von diesem Ort ausserhalb zu betreiben. Ein Mitmachen, Mitmischen am etablierten (unpolitischen) Politiktheaterspiel und seinen Verdummungen kommt nicht in Frage. Allerdings bedeutet eine solche Politik ausserhalb der etablierten politischen Institutionen nicht, eine Parteien- oder Parlaments- oder Wahlprüderie zu pflegen. In ängstlich puristischer Berührungsanstalt gar. Sonst bestünde eine andere Derealisierungsgefahr, der die etablierte „Politik“ in ihrer Weise voll erlegen ist. Selbstredend kommt es darauf an, die etablierten Institutionen und die von ihnen ausgehenden Massnahmen, Regelungen und Aktionen scharfäugig zu beobachten und wo immer möglich und nötig, in Einzelfällen ohnehin, begrifflich, konzeptionell, kritisch und mobilisierend auf sie einzuwirken zu versuchen, in selbstkritischer Wirkungseinschätzung.

Die Spurenelemente politischen Raums, von dem aus Kritik und Utopie artikuliert werden können, lassen sich zukünftig nur erweiternd retten, wenn nicht am scheinvollen Machtspiel selbst- und fremdtäuscherisch teilgenommen wird. Als wären in der Regel die Prominenten nicht prominent, weil sie sich unter Verlust ihres eigensinnigen Gewichts auf den Berg herrschender Interessen hochgearbeitet haben. Als bestünde die politische Macht gegenwärtiger Staatsleute nicht vor allem darin, dass sie medienattraktiv die von den kapitalistisch-technologischen Entwicklungen und ihren hauptsächlichlichen Profiteuren geschlagenen Kerben nachträglich nachziehen. Das macht ja so sehr Angst: nicht dass die Politiker von Berlin bis Washington D.C. so viel machen (= gestalten); sondern dass sie sich wie eitle Lemminge verhalten, die machtvoll Glitzern für Macht ausgeben. Auf diese Weise werden alle grossen Fragen der Zeit verschusselt. Dass die Staatsleute, Macht medieneindrucksvoll mimen, ist gewiss nicht irrelevant.

So wie verblende Formeln der Macht nicht; so wie all das nicht, was man symbolische Politik und Politik mit Symbolen nennt. Wer indes Reformen will, die in radikal-demokratischere, sozial 'gleichere', friedlichere Richtung weisen, der oder die muss von dem kaum verantwortlichen herrschenden Machtgetue, das nichts macht, Abschied nehmen. Und andere in dieser Richtung orientieren. Der prinzipiell andere Bezugsrahmen ist mit ausschlaggebend. Der erlaubt kein nervöses, hoffnungstäuscherisches Hecheln am Rande, bis 'man' endlich selbst in Berlin oder anderwärts in den ummauerten Kanzlerbungalow wenigstens beratend Einzug halten darf (das war schon der Fehler der meisten Grünen lange vor jeder Regierungsbeteiligung von den Sozialdemokraten, denen der Staat „im Blut“ liegt, nicht zu reden).

Rotgrüne Regierungsmacht im Sinne eines Wechsels hin zu einer Reformpolitik und einer dafür nötigen Reform der Politik – ein Fetisch. Illusionen sind machtvoll. Gerade Machtillusionen. Dennoch: gerade um der Nicht-Mächtigen willen ist diesen Illusionen, zu denen gerade sie erzogen werden, in kritischer Utopie und selbst noch mit der Utopie der Kritik entgegenzuarbeiten. Jedenfalls dann wenn man über das Privilegium verfügt, intellektuell arbeiten zu dürfen.

Literatur

- Adorno, Theodor W. (1966): *Negative Dialektik*, Frankfurt/Main.
- Altvater, Elmar, Mahnkopf, Birgit (1999): *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster, 4. erweiterte Aufl.
- Bäumler, Hartmut u.a. (1999): „Wir laufen Gefahr, es allen unrecht zu machen“. In einem Brief an den Bundesvorstand und die Bundestagsfraktion mahnt der Landesvorstand der hessischen Grünen mehr Sachlichkeit und Professionalität an, *Frankfurter Rundschau* Dokumentation (23.7.).
- Beck, Ulrich (1993): *Die Erfindung des Politischen*, Frankfurt/Main.
- Emmrich, Michael (1999): Kein kritisches Profil erkennbar. Rotgrün setzt bei Gentechnik auf Akzeptanz, *Frankfurter Rundschau* (30.7.).
- Evers, Adalbert; Leggewie, Claus (1999): Der schwierige dritte Weg, *tageszeitung* (22.6.).
- Habermas, Jürgen (1995): *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/Main.
- Habermas, Jürgen (1998): Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Ders.: *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt/Main, S.91-169.
- Held, David (1995): *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge GB.
- Heinrich, Michael (1999): Kosovo 1999, in: *PROKLA* 115, S.186-192.
- Gaserow, Vera (1999): Rufer in der Leere, *Frankfurter Rundschau* (26.7.).
- Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1966): *Europäische Integration*, Opladen.
- Mann, Michael (1997): Hat die Globalisierung den Siegeszug des Nationalstaats beendet? in: *PROKLA* 106, S.113-142.
- Meng, Richard (1999): Der Gegenwartskanzler, *Frankfurter Rundschau* (15.7.).
- Narr, Wolf-Dieter (1966): *CDU/SPD. Programm und Praxis seit 1945*, Stuttgart.
- Narr, Wolf-Dieter (1995): Begrifflose Politik und politikarme Begriffe. Zusätzliche Notizen zu Becks „Erfindung des Politischen“, in: *Leviathan* 3/1995, S.437-444.
- Narr, Wolf-Dieter (1999): Eine politische Wende? Eine neue Politik? in: *Kommune* 6/99, S.54-61.
- Reich, Robert G. (1997): *Locked in the Cabinet*, New York.

- Riescher, Gisela (1994): *Zeit und Politik. Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentialen Regierungssystemen*, Baden-Baden.
- Palonen, Kari (1995): Die jüngste Erfindung des Politischen, in: *Leviathan* 3/1995, S.417-436.
- Scharpf, Fritz; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz (1976): *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronsberg/Ts.
- Schröder, Gerhard; Blair, Tony (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, auszugsweise in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2. 8.).
- Steinmetz, Willibald (1993): *Das Sagbare und das Machbare. Zum Wandel politischer Handlungsspielräume. England 1780-1867*, Stuttgart.
- Zeuner, Bodo (1999): Der Bruch der Sozialdemokraten mit der Arbeiterbewegung. Das Tony Blair/Gerhard Schröder-Papier und die politischen Antworten, die die Gewerkschaften darauf geben müssten, *Frankfurter Rundschau* Dokumentation (17. 6.).
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Frankfurt/Main.

Michael Heine, Hansjörg Herr

Die beschäftigungspolitischen Konsequenzen von „Rot-Grün“

Die Konturen eines neoliberalen rot-grünen Programms

Mittlerweile zeichnen sich die Konturen rot-grüner Finanz- und Arbeitsmarktpolitik deutlicher ab als noch zu Zeiten eines Finanzministers Lafontaine. Als Einstieg in den Ausstieg einer alternativen Wirtschaftspolitik kann das gemeinsam von Schröder und Blair vorgelegte Papier *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten* angesehen werden. Dort werden Massnahmen zur Haushaltskonsolidierung, Senkung der Unternehmenssteuern und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte vorgeschlagen. Der finanzpolitische Teil wurde mittlerweile durch das *Zukunftsprogramm 2000* umgesetzt. Dieses Programm sieht eine zusätzliche Kürzung der Ausgaben im Bundeshaushalt um 30 Mrd. DM gegenüber der von Waigel vorgelegten Finanzplanung vor. Doch damit nicht genug: „Die rot-grüne Sparpolitik soll konsequent fortgesetzt werden. Bundeskanzler Schröder und Finanzminister Eichel machten ... deutlich, dass sie von ihrem Kurs nicht abgehen werden. Eichel sagte, sein Sparpaket für den Haushalt 2000 sei erst der Anfang. ‘Wir müssen bei der Neuverschuldung auf Null kommen.’ Schröder sicherte Eichel seine Unterstützung zu. ... Unabdingbar sei die konsequente Durchsetzung des Sparprogramms. ‘Es darf jetzt nicht gewackelt werden.’“ (Tagesspiegel vom 26.7.1999, S.1). Und Wirtschaftsminister Müller machte die Ziele der Sparpolitik deutlich: „Man kann damit wirtschaftliche Grundsätze, wie das Zurückdrängen des Staates, gut verbinden“ (Tagesspiegel vom 25.7.1999, S.4). Auf diesem Politikfeld strebt die neue Regierung offensichtlich Kontinuität an, wenngleich sie mit dem *Zukunftsprogramm 2000* das Tempo der Konsolidierungsbemühungen gegenüber der Kohl-Regierung deutlich zu erhöhen beabsichtigt.

Ähnlich stellt sich die Beschäftigungspolitik dar. Hatte man in der Koalitionsvereinbarung noch eine aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verabredet, so wird gegenwärtig eine konjunkturstabilisierende Fiskalpolitik zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes – wie die Sparbemühungen zeigen – strikt abgelehnt. Ein Lieblingskind zumindest des grünen Koalitions-

partners ist die Ökosteuer, die gleichzeitig die Beschäftigung erhöhen und den Energieverbrauch senken soll: Die Einnahmen aus der Ökosteuer sollen zur Absenkung der Lohnnebenkosten benutzt werden, und da Arbeit dann relativ billiger geworden ist, wird eine Erhöhung der Beschäftigung erwartet. Damit zeigt sich, dass auch die neue Bundesregierung von einem inversen Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung ausgeht, so dass sinkende Löhne *ceteris paribus* mit steigender Beschäftigung einhergehen sollen. Dem entspricht, dass Vorschläge wie jener vom rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Kurt Beck (SPD), zwei Lohnnullrunden zwischen den Tarifparteien zu vereinbaren, um die Produktivitätsfortschritte für zusätzliche Arbeitsplätze zu nutzen, von führenden Vertretern der Koalition eher wohlwollend zur Kenntnis genommen werden.¹

Damit haben sich führende Vertreter der Regierungsparteien die Krisendiagnose vor allem der Wirtschaftsverbände, aber auch der großen Mehrzahl der Wirtschaftsjournalisten zu eigen gemacht, wonach die Massenarbeitslosigkeit letztlich aus einem hierzulande zu hohen Lohnniveau resultiert. Die insbesondere von gewerkschaftlicher Seite vorgetragene Hinweis, dass Löhne nicht nur Kosten, sondern auch eine wesentliche Nachfragekomponente darstellen, wurden im Verlauf der letzten Jahre zunehmend in den Hintergrund gedrängt.²

Allerdings wird – ebenso wie unter der Kohl-Regierung – die Tarifautonomie auch durch die gegenwärtige Regierungskoalition gewahrt. Zugleich zeigen die faktisch akzeptierten Aufweichungen des Ladenschlussgesetzes, dass auch die gegenwärtige Bundesregierung zu einer grösseren Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt kommen möchte, ohne freilich die in der Tat unübersehbaren Missbräuche, wie sie im Rahmen der 630-Mark-Beschäftigung oder der Scheinselbständigkeit an der Tagesordnung waren, so zu akzeptieren.

Freilich lässt sich aus den obigen Ausführungen nicht ableiten, dass es keinerlei Unterschied zur Vorgängerregierung gibt. Reformvorhaben wie die ökologische Steuerreform, die steuerliche Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen, die ab Mitte 2000 wirksam werden, die Erhöhung des Kindergeldes oder die Einführung des 630-Mark-Gesetzes und die gesetzliche Festlegung von Scheinselbständigkeit setzten andere Akzente als die alte Koalition. Dessen ungeachtet konzentriert sich Rot-Grün spätestens seit

1 Das Argument der lohnpolitischen Nullrunde schliesst vordergründig an die vorgeschlagenen Nullrunden bei den Altersrenten an. Die zweijährige Nichterhöhung der realen Rentenbezüge hat das Ziel, die Renten im Vergleich zu den Löhnen abzusenken und so die Rentenzahlungen der aktiv Beschäftigten zu senken. Herr Beck hat wohl nicht bemerkt, dass er mit seinem Vorschlag das Konzept der (relativen) Rentenabsenkung, das Minister Riester geschickt eingefädelt hatte, zerstört.

2 Allerdings ist auch der Konsumnachfrageansatz unzureichend, um Fehlentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt adäquat zu.

Mitte dieses Jahres auf wirtschaftspolitische Konzepte, die schon die Regierung Kohl über Jahre versucht hat umzusetzen. Von einem noch im Wahlkampf angekündigten Bruch zugunsten einer diesen Namen verdienenden „alternativen“ Wirtschaftspolitik ist in der Tat nichts zu spüren. Einen generellen Unterschied gibt es jedoch: Rot-Grün scheint radikaler und wesentlich schneller eine Reihe neoliberaler Konzepte umzusetzen, die die Kohl-Regierung zwar in ihren Sonntagsreden anstrebte, politisch jedoch nur ansatzweise durchzusetzen vermochte.

Indem die neue Regierung im Kern beschäftigungspolitisch das gleiche tut wie die alte, und hierfür von zahlreichen Wirtschaftswissenschaftlern auch noch gelobt wird, stellt sich die Frage, ob Sparpolitik und Lohnzurückhaltung gleichsam die ehernen Gesetze erfolgreicher Beschäftigungspolitik sind. Wir konzentrieren uns im Folgenden auf die Beschäftigungspolitik und sparen die Konsequenzen und Erfolgsbedingungen einer Konsolidierungspolitik aus.

Um zu einer grösseren Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu kommen, werden zahlreiche, in ihren Auswirkungen recht unterschiedliche Massnahmen gefordert. Überhaupt werden unter Flexibilisierung ganz verschiedene Sachverhalte verstanden, die in ihren ökonomischen Auswirkungen auch unterschiedliche Effekte haben. Diese verschiedenen Dimensionen der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sollen im folgenden diskutiert werden. Teilweise sind die geforderten bzw. schon eingetretenen Flexibilisierungen *dysfunktional* und für Stabilität der Ökonomie gefährlich, teilweise sind sie *ungerecht* in dem Sinne, dass sie die Ungleichheit in der Gesellschaft erhöhen. Alle folgend angesprochenen Dimensionen sind in der derzeitigen wirtschaftspolitischen Diskussion zu finden und werden teils aktiv gefordert, teils setzen sie sich marktmässig durch, ohne dass die Politik dagegen etwas unternimmt.

Die Senkung des allgemeinen Lohnniveaus

Im Zentrum der Diskussion um „neue“³ beschäftigungspolitische Wege steht die Senkung des allgemeinen Lohnniveaus. Besonders attraktiv erscheint vielen Diskutanten die Senkung der Lohnnebenkosten, um so deutliche Abstriche beim individuellen Haushaltseinkommen zu vermeiden und zugleich den Produktionsfaktor Arbeit zu verbilligen. Dem entspricht, dass die Mehreinnahmen aus der Ökosteuer zur Reduzierung der Rentenbeiträge eingesetzt werden sollen. In die Logik einer Absenkung des Lohnniveaus zugunsten von mehr Beschäftigung passen auch Vorschläge a la Beck, wonach eine Lohnerhöhung unterhalb der Produktivitätsentwicklung empfoh-

3 Dass Vorstellungen dieser Art als innovativ und neuartig bewertet werden, ist im hohen Masse verwunderlich, da faktisch keines der folgenden Argumente jünger als 100 Jahre ist.

len wird, um über sinkende Lohnstückkosten zu einer Lohnkostenentlastung bei den Unternehmen zu kommen.⁴ In jedem Fall wird davon ausgegangen, dass eine Verbilligung des Produktionsfaktors Arbeit zu seinem Mehreinsatz in der Produktion führt.⁵

Selbstverständlich würden auch Vertreter neoklassischer Arbeitsmarkttheorie nicht bestreiten, dass neben der Lohnhöhe auch andere Faktoren das Beschäftigungsniveau beeinflussen, wie beispielsweise Wechselkursveränderungen, konjunkturelle Entwicklungen auf ausländischen Märkten oder staatliche Interventionspolitik. Gleichwohl wird die entscheidende Determinante aber in der Lohnhöhe gesehen.

So plausibel diese Annahme auf den ersten Blick auch sein mag, hält sie doch weder theoretischen noch empirischen Überprüfungen stand. Im Rahmen der sogenannten Cambridge-Cambridge-Debatte konnten Kritiker der neoklassischen Makroökonomie zweifelsfrei zeigen, dass der bis dahin behauptete eindeutige Zusammenhang zwischen Reallohnhöhe, Technikwahl⁶ und Beschäftigung nur in einer Modellwelt mit einem einzigen Gut aufrecht zu erhalten ist, auch dann, wenn man alle übrigen Modellannahmen der neoklassischen Makroökonomie vorbehaltlos akzeptiert.⁷ Selbst wenn man nur zwei Kapitalgüter und damit unterschiedliche Kapitalintensitäten zwischen zwei Branchen annimmt, gibt es keinen theoretisch eindeutig ableitbaren Zusammenhang mehr zwischen Lohn- und Beschäftigungshöhe. Es kann daher nicht mehr behauptet werden, dass sinkende Reallöhne zwingend zu einer Substitution von Kapital zugunsten von Arbeit und folglich zu steigender Beschäftigung führen würden. Ein hohes Beschäftigungsniveau ist sowohl mit niedrigen als auch mit hohen Reallöhnen möglich und ein Sinken der Reallöhne muss keinesfalls zu einer arbeitsintensiveren Technik und damit zu mehr Beschäftigung führen. Dies hat kein geringerer als der Nobelpreisträger für Ökonomie, Paul

- 4 Bei der Berechnung der Lohnstückkosten werden die nominalen Stundenlöhne ins Verhältnis zum realen Output je Arbeitsstunde (Stundenproduktivität) bzw. je Erwerbstätigen gesetzt. Insofern spiegeln sie - bei allen methodischen Schwierigkeiten der Berechnung - die Lohnkosten je Einheit Output wider. Steigen die Löhne um den gleichen Prozentsatz wie die Arbeitsproduktivität, bleiben die Arbeitskosten konstant. Steigen sie langsamer, sinken die Arbeitskosten. Die Lohnstückkosten werden bei internationalen Vergleichen oftmals als Indiz für Wettbewerbsfähigkeit genutzt. Jedoch muss hier berücksichtigt werden, dass bei einem solchen Vergleich der Wechselkurs zu berücksichtigen ist, der sich viel schneller und stärker ändern kann als die nominellen Stundenlöhne.
- 5 Dieser Vorstellung liegt die neoklassische Arbeitsmarkttheorie zugrunde, wonach die gewinnmaximale Beschäftigungsmenge dann erreicht wird, wenn der Reallohnsatz dem physischen Ertrag des Grenzarbeiters entspricht. Da nun unterstellt wird, dass mit zusätzlicher Beschäftigung der physische Ertrag des Grenzarbeiters sinkt, kann nur bei sinkendem Reallohnsatz die Beschäftigung erhöht werden.
- 6 Es ist hier die Wahl der Unternehmen aus dem „Buch“ existierender Techniken gemeint. Selbstverständlich kommen bei Erfindungen zusätzliche Techniken zu den alten hinzu.
- 7 Dies kann im Rahmen dieses knappen Beitrags selbstverständlich nicht weiter begründet werden. Vgl. ausführlich hierzu Heine/Herr (1999, Kap. 3.2 und 3.3).

geringerer als der Nobelpreisträger für Ökonomie, Paul Samuelson, frank und frei eingestanden, obwohl gerade er sich seinerzeit sehr für die Verteidigung der neoklassischen Makroökonomie ins Zeug gelegt hatte (vgl. Samuelson 1966).⁸ Im Ergebnis kann die Neoklassik kein *makroökonomisches* Modell ihrer „Realsphäre“ vorlegen, das einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Lohnhöhe, Technikwahl und Beschäftigungsniveau begründen könnte, so daß sich daraus dann auch keine Politikempfehlung ableiten läßt.⁹

Ein methodisch haltbares und widerspruchsfreies Modell der „Realsphäre“ kann die neoklassische Ökonomie lediglich auf der Ebene der *Mikroökonomie* vorweisen. Werden die mikroökonomischen Ergebnisse dann in einem sogenannten „walrasianischen Totalmodell“ zusammengefaßt, bleiben jedoch auch hier die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen Lohnsenkung und Beschäftigungszunahme offen. Zwar kann im Kontext einer partiellen Arbeitsmarktanalyse begründet werden, dass ein Überschussangebot – hier also Arbeitslosigkeit – Preissenkungen verlangt, allerdings bleiben die Konsequenzen für die Ergebnisse der Totalanalyse unbestimmt. So führt eine Senkung der Reallöhne auf dem Arbeitsmarkt zu Preis-Mengen-Veränderungen auf allen anderen Märkten, was Einfluß auf die Produktionsentscheidungen hat, die sich wiederum auf den Arbeitsmarkt auswirken. Im Ergebnis bleibt offen, welche relativen Preise und welche Preis-Mengen-Verhältnisse sich letztlich in der Volkswirtschaft ergeben. Insofern ist die neoklassische Mikroökonomie zwar logisch widerspruchsfrei, kann aber keine beschäftigungspolitischen Aussagen machen. Eine Reihe führender neoklassischer Ökonomen kritisiert daher auch den immer wieder behaupteten schlichten Zusammenhang zwischen Reallohn- und Beschäftigungsniveau (vgl. Bliss 1975, Hahn 1982 oder 1984). Es zeigt sich – und dies kommt in den beschäftigungspolitischen Debatten leider immer wieder zu kurz – dass die Begründungen für eine Lohnsenkungen zur Erhöhung des Beschäftigungsniveaus in einer Volkswirtschaft innerhalb des neoklassischen Paradigmas nur durch äußerst restriktive Annahmen abzuleiten sind – wie etwa die, daß die gesamte Ökonomie nur ein Gut kennt.¹⁰ Dass derartige Forderungen gleichwohl als praxisrelevantes

8 Die Argumentation betrifft auch die Wirksamkeit der ökologischen Steuerreform bezüglich ökologischer Effekte. Verändert eine Ökosteuer die relativen Preise für Arbeit und Energie, dann wird sich in der gesamten Ökonomie die Struktur der relativen Preise ändern. Dies führt zu einer neuen Technikwahl bei den Unternehmen. Ob die neuen Techniken dann *insgesamt* umweltfreundlicher sind oder nicht kann nicht allgemein begründet werden.

9 Auf monetärer Ebene liefert die Neoklassik mit der Quantitätstheorie des Geldes zwar eine umstrittene, jedoch methodisch saubere makroökonomische Theorie.

10 Das Problem besteht nicht darin, daß überhaupt mit restriktiven Annahmen gearbeitet wird, dies geschieht in jedem Modell, sondern, daß es überhaupt keinen Weg gibt, um

Resultat wissenschaftlicher Anstrengungen durchgehen, entbehrt wirtschaftswissenschaftlich jeder Grundlage.¹¹

Auf eine weitere methodische Schwachstelle des neoklassischen Modells hat Keynes bereits vor mehr als 50 Jahren hingewiesen. Danach können Arbeitnehmer und Gewerkschaften selbst dann nicht zu einer Senkung der Reallöhne beitragen, wenn sie dies z.B. aus beschäftigungspolitischer Verantwortung gerne täten. Denn sie haben auf die Reallöhne keinen Einfluss, da sie stets nur über Nominallöhne verhandeln können. Die Reallöhne ergeben sich erst im nachhinein, wenn die Veränderungen des Preisniveaus feststehen.¹² Sie sind das Ergebnis von Marktprozessen und nicht von Verhandlungsrunden. Eine Senkung der Tariflöhne bzw. eine Anhebung unterhalb der Produktivitätsfortschritte führen bei den Unternehmen zu Kostentlastungen. Warum sollten die unter Wettbewerbsbedingungen agierenden Unternehmen nicht gezwungen werden, diese Kostensenkungen in Form von Preissenkungen weiterzugeben, so dass sinkende Nominallöhne nicht zu steigender Beschäftigung, sondern zu einem sinkenden Preisniveau führen? Was bei indirekten Steuern wie der Mehrwert-, Mineralöl- oder Tabaksteuer von jedem Betrachter ohne Wimpernzucken anerkannt wird, dass nämlich ihre Erhöhung (bzw. Senkung) an die Käufer weitergegeben wird, soll für einen anderen Kostenfaktor nun keine Gültigkeit mehr haben? Folgerichtig wird im Rahmen eines keynesianischen Gleichgewichtsmodells das Preisniveau über die Arbeits-, Kapital- und Bodenkosten bestimmt.¹³ Der skizzierte Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Preisniveau gilt selbstverständlich auch für die Lohnnebenkosten, so dass durch die Verwendung der Mitteleinnahme aus der ökologischen Steuerreform zugunsten einer Senkung der Rentenbeiträge keine Beschäftigungseffekte zu erwarten sind, sondern eine Senkung des Preisniveaus.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass eine Senkung des Lohnniveaus nicht zu mehr Beschäftigung führt, sondern die Gefahr einer Deflation heraufbeschwört.¹⁴ Deflationen wirken zerstörerisch auf Ökonomien, da ein sinkendes Preisniveau die Realverschuldung der Unternehmen erhöht und

sich von diesem Modell aus, der Realität auch nur minimal anzunähern: geht man von der Ökonomie mit einem Kapitalgut auch nur zu einer Ökonomie mit zwei Kapitalgütern über, ist von den Ergebnissen des ersten Modells nichts mehr zu retten.

- 11 Warum wissenschaftlich obsoleete Ideen wirtschaftspolitisch gleichwohl äusserst relevant geblieben sind, kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht diskutiert werden. Vgl. dazu Gordon (1995), der eine ganze Reihe von Faktoren anführt, die hier eine Rolle spielen.
- 12 Der Reallohnsatz ist definiert als Nominallohnsatz dividiert durch den Preisindex, so dass ein steigendes (sinkendes) Preisniveau den Reallohnsatz senkt (anhebt).
- 13 Im Ungleichgewicht führen ceteris paribus Angebotsüberschüsse zu Preisniveausenkungen und Nachfragerüberschüsse zu Preisniveauerhöhungen.
- 14 Lohnabschlüsse oberhalb der Produktivitätsentwicklung führen demnach auch nicht zu einer Umverteilung auf Kosten der Unternehmen, sondern über eine Lohn-Preis-Spirale zur Inflation.

damit Tilgungen und Zinszahlungen erschwert. Werden einzelne Unternehmen aus diesem Grunde zahlungsunfähig, können Kreditketten mit entsprechend krisenhaften Folgen reissen. Die Weltwirtschaftskrise Ende der zwanziger Jahre liefert dazu das Anschauungsmaterial.

Wenn es keinen Zusammenhang zwischen Lohn- und Beschäftigungsniveau gibt, stellt sich die Frage, von was die Nachfrage nach Arbeit dann abhängt. Sie resultiert nach keynesianischer Auffassung im Kern aus Entscheidungen, die auf den Vermögenmärkten gefällt werden. Denn hier wird das Investitionsniveau festgelegt. Bei gegebenem Zinsniveau entscheiden die Gewinnerwartungen der Unternehmen über die Nachfrage nach Investitionsgütern und damit über das Produktionsniveau und die Einkommensbildung. In die Gewinnerwartungen gehen unterschiedliche Parameter ein wie Erwartungen über den künftigen Absatz, die Preis- und Zinsentwicklungen oder wirtschaftspolitische Weichenstellungen. In einem theoretischen Modell müssen Erwartungen als exogene Grösse gesetzt werden, da sie objektiv nicht schlüssig ableitbar sind. Dies schliesst nicht aus, dass in einer historisch-spezifischen Situation über Erwartungen Aussagen möglich sind. Die Investitionsentscheidungen bestimmen – wie gesagt – das Niveau der Produktion und der Einkommensbildung und damit auch die Konsumgüternachfrage. Ist der Umfang der Produktion festgelegt, fragen die Unternehmen bei gegebener Technik die entsprechend benötigten Arbeitskräfte nach. Ob arbeitsintensivere oder kapitalintensivere Techniken gewählt werden, kann nicht allgemein gesagt werden. Auf alle Fälle gibt es in einem allgemeinen theoretischen Modell keine Beziehung zwischen sinkender Lohnhöhe bzw. steigenden Zinssätzen und der Wahl einer arbeitsintensiveren und damit einer die Beschäftigung stärker fördernden Technik (vgl. oben). Die Differenz zwischen dieser Arbeitsnachfrage und dem Arbeitsangebot bildet die unfreiwillige Arbeitslosigkeit. Die Nominallöhne werden als Kostenfaktor auf die Preise überwältigt und haben folglich auf die nachgefragte Beschäftigungsmenge keinen Einfluss (vgl. dazu ausführlich Heine/Herr 1999, Kap. 4.3-4.6).

Die theoretische Brüchigkeit des behaupteten Zusammenhangs von Lohn- und Beschäftigungshöhe spiegelt sich auch in empirischen Studien wider, wenngleich man zugestehen muss, dass empirische Feststellungen keine strengen Beweise für die Angemessenheit bzw. Unangemessenheit eines theoretischen Modells liefern können, sondern allenfalls mehr oder weniger gute Hinweise. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung zeigen empirische Studien beispielsweise des DIW, dass es keinen Zusammenhang zwischen Lohnzurückhaltung und Beschäftigungszunahme gibt (vgl. DIW 1995 und 1997).¹⁵ Obwohl der Anstieg der Lohnstückkosten in West-

15 Sehr informativ sind die vom DGB zusammengestellten Arbeitsmarktdaten, DGB (1999).

deutschland in den siebziger und achtziger Jahre geringer war als in den meisten anderen entwickelten Industrieländern, konnten die Beschäftigungsprobleme in der Bundesrepublik keinesfalls gelöst werden. Oder: In den USA sind die Reallöhne seit dem Beginn der achtziger Jahre nicht langsamer gestiegen als in Europa und trotzdem konnten dort vergleichsweise grosse Beschäftigungserfolge erzielt werden und zwar nicht nur im Bereich der „bad jobs“ (vgl. Flassbeck 1998). Schliesslich liegt die bereinigte Bruttolohnquote¹⁶ der Bundesrepublik mittlerweile wieder auf dem Niveau der frühen sechziger Jahre. Während wir heute jedoch mit dem Problem der Massenarbeitslosigkeit konfrontiert sind, herrschte seinerzeit Vollbeschäftigung.

Häufig wird auch eine Strategie lohnpolitischer Zurückhaltung gefordert, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Sinkende Lohnstückkosten sollen diesem Konzept zufolge die preisliche Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Freilich gilt dies nur bei unveränderten Wechselkursen, was meist unterschlagen wird. Eine Strategie der Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit über vergleichsweise moderate Erhöhungen der Lohnstückkosten wurde in der Bundesrepublik Deutschland seit den fünfziger Jahren verfolgt. Unter dem Regime fester Wechselkurse in den fünfziger und sechziger Jahren war diese Strategie äusserst erfolgreich.¹⁷ Allerdings wird sie seit den siebziger Jahren mit beschäftigungspolitisch zweifelhaftem Erfolg verfolgt.¹⁸ Denn unter den Bedingungen flexibler Wechselkurse führt eine solche Strategie zu Aufwertungstendenzen der eigenen Währung. Eine im internationalen Vergleich niedrige Inflationsrate und Leistungsbilanzüberschüsse regen nämlich üblicherweise Kapitalimporte an, die zu Aufwertungstendenzen führen. Im Ergebnis kann so das wettbewerbspolitische Ziel, das mit der Lohnzurückhaltung verfolgt wurde, nicht erreicht werden. Die Aufwertung kann den Effekt der Lohnzurückhaltung nicht nur aufheben, sondern sogar überkompensieren. So hat die Bundesrepublik Deutschland Anfang der sechziger, Ende der siebziger oder Anfang der neunziger Jahre Aufwertungskrisen durchlaufen, mit erheblichen negativen Konsequenzen für die Beschäftigung.

Dieser Aufwertungseffekt fällt unter den Bedingungen einer Einheitswährung wie dem Euro oder bei einem System absolut fester Wechselkurse

16 Die bereinigte Bruttolohnquote gibt den Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am Bruttoinlandsprodukt an, wobei Strukturveränderungen zwischen den abhängig Beschäftigten und den Selbständigen berücksichtigt werden.

17 Allerdings kam es 1961 aufgrund äusserst hoher Leistungsbilanzüberschüsse der Bundesrepublik zu einer Aufwertung der D-Mark innerhalb des Systems von Bretton Woods.

18 In den neunziger Jahren lagen Nominallohn- und Preisniveauentwicklung in Deutschland eher im Mittelfeld aller entwickelten Volkswirtschaften, so dass in dieser Phase - unveränderte Wechselkurse unterstellt - die Lohnentwicklung die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit nicht steigerte (vgl. International Monetary Fund 1998, S. 183).

weg. Versuchen einzelne Länder unter dieser Bedingung die eigenen beschäftigungspolitischen Probleme über eine Politik der Lohnzurückhaltung auf die übrigen Mitglieder des Währungsraums abzuwälzen, so drohen Lohnsenkungswettläufe oder die währungspolitische Zusammenarbeit gerät in Gefahr, was schnell in einen Abwertungswettlauf münden kann. Beide Fälle sind katastrophal für Wachstum und Beschäftigung. Beispielsweise hat die Niederlande seit den achtziger Jahren nicht ohne Erfolg versucht, eine solche Politik im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) zu betreiben (vgl. Volz 1998). Dass die negativen Auswirkungen auf die Europäische Union eher gering blieben, liegt daran, dass die Niederlande ein relativ kleines Land sind und es innerhalb der Phase des EWS noch Wechselkursanpassungen gab.¹⁹ Würden in Deutschland Nullrunden bei den Löhnen stattfinden, käme es bei den anderen Teilnehmerländer der Europäischen Währungsunion zu einem enormen Anpassungsdruck, der dann wiederum negativ auf Deutschland zurückschlagen würde.

Für starke Volkswirtschaften ist es allemal dubios, den Arbeitsmarkt mit aller Kraft über Leistungsbilanzüberschüsse entlasten zu wollen. Denn die Leistungsbilanzüberschüsse hier gehen dann einher mit Leistungsbilanzdefiziten in anderen entwickelten Volkswirtschaften und/oder den relativ unterentwickelten Ländern. Hohe Leistungsbilanzungleichgewichte zwischen den entwickelten Industrieländern tragen zu Währungsturbulenzen zwischen den dominierenden Weltwährungen bei und destabilisieren dadurch die Weltwirtschaft. Negative Leistungsbilanzen der unterentwickelten Länder führen zur Gefahr von Schuldenkrisen, die eine nachholende Entwicklung belasten oder gar verhindern. Es wäre für die Weltwirtschaft fatal und wenig erfolgversprechend, wenn die gesamte Europäische Union über Leistungsbilanzüberschüsse die Effekte eines internen Lohnsenkungswettbewerbs lösen wollte. Dass eine negative Leistungsbilanz einer starken Volkswirtschaft sehr wohl mit Beschäftigungserfolgen vereinbar ist, zeigen die USA. Für 1999 wird ein Rekorddefizit von über 300 Mrd. \$ erwartet, nach rund 230 Mrd. \$ 1998 und etwa 150 Mrd. \$ 1997. In keinem Jahr der neunziger Jahre konnten die USA eine positive Leistungsbilanz aufweisen (vgl. iwd 1999) und gleichwohl wurde Jahr für Jahr eine positive Beschäftigungsbilanz vorgelegt. Zugleich hat die amerikanische Ökonomie einen bedeutenden Beitrag zur Stabilisierung der Weltwirtschaft geleistet.

Als Ergebnis zeigt sich, dass eine Absenkung des allgemeinen Lohnniveaus zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit eine dysfunktionale Massnahme darstellt, da sie die Gefahr einer deflationären Entwicklung heraufbeschwört und die internationale Kooperation erheblich belastet. An einer

19 So haben England, Italien und eine Reihe kleinerer Länder in den Jahren 1992/93 erfolgreich abgewertet.

produktivitätsorientierten Entwicklung des Lohnniveaus als wirtschaftspolitischem Desiderat führt demnach kein Weg vorbei.

Die Aufhebung des Flächentarifvertrages

Neben der produktivitätsorientierten Lohnpolitik wird von den Befürwortern einer flexiblen Arbeitsmarktpolitik auch der Flächentarif innerhalb einer Branche als Gift für mehr Beschäftigung bewertet. So drängen beispielsweise die Wirtschaftsverbände im Rahmen der Verhandlungen im „Bündnis für Arbeit“ darauf, die traditionelle Lohnfindung über Flächentarifvereinbarungen zu „modernisieren“. Im Ergebnis soll eine Lohnfindung zugunsten der Stärkung von betrieblichen Regelungen und auf Kosten von Flächentarifvereinbarungen für ganze Branchen vereinbart werden. Begründet wird dieser Vorschlag damit, dass wettbewerbsschwächere Unternehmen mit einheitlichen Tarifabschlüssen überfordert seien, so dass deren Existenz gefährdet werde oder zumindest Wachstumschancen verspielt würden. In beiden Fällen gingen Arbeitsplätze verloren.

Dieses Argument verwundert insofern, als es nicht in die neoklassische Marktlogik passen will. Exekutiert der Flächentarifvertrag doch gerade das Marktgesetz eines einheitlichen Preises. In Marktwirtschaften, so üblicherweise die neoliberale Position, ist es doch gerade die Aufgabe des Wettbewerbs, knappe Ressourcen an den „lahmen Enten“ vorbei und zu den effizientesten Unternehmen hin zu leiten. Nun plötzlich sollen die effizienten Unternehmen durch vergleichsweise hohe Tarifabschlüsse abgestraft und jene, die organisatorische und technologische Innovationen verschlafen haben, durch Lohnzurückhaltung gleichsam subventioniert werden. Jenseits dieser ordnungspolitischen Bedenken bleibt völlig unklar, wie es so zu den beschworenen kräftigen Beschäftigungseffekten kommen soll. Die Marktanteile, die die „Grenzanbieter“ verlieren, gewinnen die effizienteren Unternehmen hinzu. Sicherlich gehen begrenzt Arbeitsplätze verloren, da durch die Beseitigung der Grenzanbieter die Produktivität insgesamt erhöht wird. Die Vertreter der Auflösung des Flächentarifvertrages sollten jedoch dann offen sagen, dass sie durch Reduzierung der Innovationskraft und Produktivität das Beschäftigungsproblem mildern wollen. Wir betrachten eine solche Strategie als entwicklungshemmend und für eine Marktökonomie als dysfunktional. Insofern spricht nichts dagegen, allen Unternehmen einer Branche die gleichen tariflichen Rahmen- und damit Wettbewerbsbedingungen vorzugeben, damit der Markt Spreu von Weizen trennen kann.

Aus keynesianischer Sicht ist die Auflösung der Flächentarife vor allem deshalb nicht akzeptabel, weil so die Unsicherheiten in einer Volkswirtschaft erhöht werden. Denn wenn Tarife auf betrieblicher Ebene ausgehandelt werden, kann das einzelne Unternehmen nicht wissen, was morgen

beim Konkurrenten vereinbart wird. Sofern jener seine Mitarbeiter zu niedrigeren Abschlüssen bewegen kann, hat dieser Probleme. Folglich wird sich der Planungshorizont der Unternehmen verkürzen, weil sich die Unsicherheit erhöht. Eine Erhöhung der Unsicherheit führt aber *ceteris paribus* zu sinkender Investitionsbereitschaft und erweist sich damit als dysfunktional für Wachstum und Beschäftigung.

Lohnspreizung innerhalb und zwischen Branchen

Als ein weiteres „Patentrezept“ zur Entlastung des Arbeitsmarktes wird regelmässig eine stärkere Lohnspreizung sowohl innerhalb einer Branche als auch zwischen den Branchen angesehen. Innerhalb einer Branche liesse sich eine stärkere Lohndifferenzierung beispielsweise durch die Einführung von Leichtlohngruppen realisieren. Erwartet wird, dass die Unternehmen dann eine arbeitsintensive Technik wählen, die schlecht qualifizierten Arbeitnehmern eine Beschäftigungschance eröffnet. Eine niedrige Produktivität soll mit niedriger Entlohnung einhergehen, da ein schlecht bezahlter Arbeitsplatz besser sei als keiner.

Diesem Ziel dient auch die stärkere Einkommensdifferenzierung zwischen den Branchen. Die Beschäftigungshoffnungen dieser Flexibilisierungsvariante setzen darauf, dass Niedriglohnbranchen wie die „Schuhputz“- oder die „Dienstmädchenbranche“ prosperieren und Arbeitskräfte aufsaugen. Aufgegeben werden muss bei diesem Vorschlag die Idee eines relativ einheitlichen Lohnniveaus in allen Branchen.

Ein stärkeres Einkommensgefälle innerhalb einer Branche oder zwischen den Branchen lässt sich freilich nur etablieren, wenn die sozialen Sicherungssysteme abgebaut werden. Sofern Ersatzleistungen des Arbeitsamtes oder die Zuwendungen des Sozialamtes ähnlich hoch sind wie schlecht bezahlte Jobs, liegt die Vermutung nahe, dass sich Betroffene gegen die Arbeit und für die staatlichen Transfers entscheiden. Länder mit ausgeprägter Einkommensungleichheit zeichnen sich folgerichtig immer dadurch aus, dass staatliche Sozialleistungen entweder nie auf hohem Niveau ausgeprägt waren oder in den letzten Jahren drastisch abgebaut wurden.

Die Hoffnung, daß eine Lohnspreizung zu mehr Beschäftigung führt, beruht auf zwei Argumenten. Das erste Argument setzt darauf, dass die Lohnspreizung zu einer arbeitsintensiveren Technik führt. Da es zwischen Lohnniveau und Technikwahl keinen theoretisch begründbaren Zusammenhang gibt, gibt es auch zwischen Lohnspreizung und Technik keinen deterministischen Zusammenhang. Man unterstellt, dass die Unternehmen schon eine arbeitsintensive Technik finden und einsetzen werden, die bei entsprechend niedrigen Löhnen gewinnmaximierend ist. Freilich sind die Zusammenhänge zwischen Lohnniveau und Technikwahl – hierauf wurde

bereits hingewiesen – komplexer als sie in diesem Modell unterstellt werden. Nehmen wir zur Illustration an, die Lackierer verzichten auf Lohn. Damit werden die Kosten und folglich die Preise von lackierten Waren billiger. Gehen diese Waren als Vorleistungen in andere Branchen ein, so verändern sich hier ebenfalls die Herstellungskosten und Preise. Im Ergebnis kommt die Volkswirtschaft zu einer völlig neuen Struktur relativer Preise. Welche Technik sich unter dieser neuen Struktur relativer Preise als gewinnmaximierend erweisen wird, ist unbekannt. Sie kann insgesamt arbeits-, aber eben auch kapitalintensiver sein. Man weiß einfach nicht, ob schlecht bezahlte Lackierer die hochtechnisierten Lackierereien der Automobilkonzerne tatsächlich verdrängen können und welches Lohnniveau dazu notwendig wäre. Unbekannt ist auch, welchen Einfluss Niedriglohngruppen auf den Herstellungspreis von hochtechnisierten Lackierereien haben. Niemand weiss es – dessen ungeachtet wird munter „drauflos“ argumentiert und man läuft Gefahr, dass die im Prinzip bewährte Einkommenspolitik und die sozialen Sicherungssysteme zugunsten unsicherer Spekulationen geopfert werden.

Das zweite Argument beruht darauf, dass bestimmte Güter preisgünstiger angeboten werden können und aufgrund dieses Umstandes die Konsumnachfrage nach diesen Gütern steigt. Sinkt der Preis für Dienstmädchen, so das Argument, dann wird es mehr Privathaushalte geben, die Dienstmädchen nachfragen. Das Argument lässt sich auf den Lieferservice von Essen, Massagen zur Entspannung, Wachdienste oder das Parken von Autos vor Supermärkten ausweiten. Sicherlich sind bei einer deutlichen Zunahme der Lohnspreizung Beschäftigungseffekte in diesen Bereichen wahrscheinlich. Dies gilt insbesondere bei Dienstleistungen, die ohne Inputs von Kapitalgütern produziert werden können, also im wesentlichen persönliche Dienstleistungen. Gibt es keine Kapitalinputs, dann bestimmt der Preis der Arbeit allein den Preis der Dienstleistung. Gehen in die Dienstleistung jedoch Kapitalinputs ein, dann kann nicht mehr ausgeschlossen werden, dass trotz einer Lohnspreizung, die zunächst vermuten lässt, dass Lackierer Lackieranlagen verdrängen, die Lackieranlagen im Endeffekt so billig werden, dass die Lackierer das Nachsehen haben und nicht verstärkt nachgefragt werden. Über den Zusammenhang zwischen Ungleichheit der Entlohnung und Beschäftigungsentwicklung existieren in der Tat zahlreiche empirische Studien (vgl. Bosch 1998), die die vergangene Entwicklung festhalten. Eine umfangreiche Studie der OECD kommt zu dem bemerkenswerten Resultat:

„Es gibt nur wenig schlüssige Belege, die zeigen, dass Länder mit einem geringen Anteil an Niedrigbezahlten dies auf Kosten höherer Arbeitslosenzahlen oder einem geringeren Beschäftigungsniveau für besonders gefährdete Gruppen wie Jugendliche oder Frauen erreicht haben“ (OECD 1996: 76, zit. nach Bosch 1998: 18).

Insgesamt zeigt sich, dass es Länder mit sehr starker Einkommensdifferen-

zierung gibt, die sich beschäftigungspolitisch sehr gut und andere, die sich sehr schlecht entwickelt haben. Das gleiche gilt für Länder mit eher geringen Einkommensunterschieden. Dem entsprechen empirische Befunde, wonach die Beschäftigungsentwicklung im wesentlichen von Makrodaten wie der verfolgten Geld- und Fiskalpolitik oder der Wechselkursentwicklungen abhängen und nicht vom Umfang der Lohnspreizung (vgl. Heise 1997). Dieser Befund passt wiederum gut zu den oben skizzierten theoretischen Argumenten.

Trotz dieser Befunde ist nicht auszuschliessen, dass durch den Abbau von sozialen Sicherungssystemen und der Etablierung eines Niedriglohnsektors einzelne zusätzliche Arbeitsplätze entstehen. Denn sehr niedrige Einkommen etwa im Dienstleistungssektor führen zu Billigangeboten vor allem im Bereich haushaltsorientierter Dienstleistungen (vom Schuhputzer bis zum Kindermädchen), so dass sich auch die Mittelschicht derartige Dienste leisten könnte. Freilich liegt die Vermutung nahe, dass die Beschäftigungseffekte eher gering bleiben dürften, da auf der Basis von 630-Mark-Jobs und Scheinselbständigkeiten ein solcher Markt längst auch in Deutschland existiert. Dessen ungeachtet bleibt die Frage, ob der Preis für einige „bad jobs“ in Form zunehmender sozialer Ausdifferenzierungen, die von Armut trotz Erwerbstätigkeit über unzureichende Renten- und Krankenversicherung bis hin zur Wiedereinführung kirchlich organisierter „Suppenküchen“ reichen können, nicht zu hoch ist.

Eng mit der Herausbildung eines Niedriglohnsektors sind die Tendenzen zur Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses verbunden. Kennzeichnend für diesen Trend sind die sprunghafte Ausdehnung der 630-Mark-Jobs und der Scheinselbständigkeit. Unabhängig davon, ob der Arbeitsmarkt über diesen Weg nennenswert entlastet wird, führt diese Entwicklung dazu, dass die sozialen Sicherungssysteme erheblich unter Druck geraten. Werden beispielsweise keine Rentenbeiträge geleistet, so führt dies einerseits zu aktuellen Finanzierungsproblemen der Rentenversicherung, andererseits ist Altersarmut der Beschäftigten zu erwarten, die keine Rentenbeiträge zahlen. Dies führt dann zu Belastungen bei der Sozialhilfe.

Regionale Lohnspreizung

Unter einer regionalen Lohnspreizung werden unterschiedliche Lohnniveaus der Regionen innerhalb eines gemeinsamen Währungsraumes verstanden. Beispielsweise wird innerhalb des Eurolandes in Portugal durchschnittlich real weniger verdient als in Deutschland. Auch innerhalb Deutschlands unterscheiden sich die Durchschnittseinkommen etwa zwi-

schen West- und Ostdeutschland.²⁰ Dem liegt zugrunde, dass verschiedene Regionen eines Währungsraums unterschiedliche Produktivitäten aufweisen. Auf dieser Grundlage können die Löhne nicht flächendeckend einheitlich sein. Dies würde nämlich dazu führen, dass die Lohnstückkosten in Regionen mit Produktivitätsrückständen so hoch wären, dass diese Regionen nicht wettbewerbsfähig wären. Relativ zu hohe Einkommen würden mit Arbeitsplatzverlusten bezahlt werden. Diese Regionen würden zu Problemregionen, die auf Dauer kaum über Transfers zu stabilisieren wären. Insofern muss eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik zwingend auf die regionalen Produktivitätsgefälle bzw. unterschiedliche Produktivitätsentwicklungen Rücksicht nehmen. Auch bei den neuen Bundesländern wäre eine langsamere Lohnangleichung an das westdeutsche Niveau wünschenswert gewesen, da dadurch der ökonomische Absturz in den neuen Ländern abgemildert und der Transferbedarf reduziert worden wäre. Gerade der deutsche Einigungsprozess zeigt, wie schwierig eine abgestimmte und damit funktionale regionale Lohnspreizung wirtschaftspolitisch umzusetzen ist. Schwierigkeiten sind auch innerhalb der Europäischen Währungsunion zu erwarten. Sie werden verschärft, wenn ökonomisch große und in der Produktivitätsentwicklung führende Länder wie Deutschland die Währungsunion mit Nullrunden bei der Lohnentwicklung belasten. Falls dann die anderen Länder nachziehen, wären Lohnsenkungswettläufe nicht mehr selbstschreibend. Selbstverständlich wäre es wünschenswert, die Produktivitäts- und damit die Einkommensunterschiede perspektivisch einzuebnen. Denn dauerhafte Einkommensunterschiede zwischen Regionen führen unter anderem dazu, dass bei liberalisierten Arbeitsmärkten leistungsstarke Arbeitnehmer die Problemregionen verlassen. Indem diese Regionen so strukturell „ausbluten“, perpetuiert sich die Unterentwicklung. Eine ausreichende regionale Lohnspreizung zur Verteidigung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit nachhinkender Regionen führt somit keinesfalls automatisch zu einer überregionalen Anpassung der Produktivitätsniveaus und Lebensstandards. Maßnahmen zur Förderung der Problemregionen – von einem Ausbau der Infrastruktur über Investitionsförderprogramme bis hin zu Finanzausgleichszahlungen – sind notwendig. Dessen ungeachtet weisen Agglomerationen üblicherweise sogenannte Agglomerationsvorteile auf, die regionalpolitisch kaum zu kompensieren sind. Daher lassen sich innerhalb aller Währungsräume Metropolisierungstendenzen einerseits und Peripherisierungstendenzen andererseits feststellen, die die Unterschiede zwischen Re-

20 Die regionalen Differenzen bei den Reallöhnen sind in aller Regel weniger stark ausgeprägt als die regionalen Differenzen bei den Nominallöhnen. Dies liegt daran, dass Güter und Dienstleistungen, die überregional nicht gehandelt werden (beispielsweise Wohnraum oder lokale Dienstleistungen), in nachhinkenden Regionen billiger sind.

gionen nicht einebnen, sondern eher verstärken (vgl. Heine 1989). Theoretisch könnten regionale Produktivitätsunterschiede natürlich durch einen interregionalen Finanzausgleich kompensiert werden. Allerdings ist anzunehmen, dass die Subventionierung der weniger entwickelten Regionen und der damit einhergehende Transferbedarf den finanziellen Spielraum und die politische Akzeptanz der reicher Regionen auf Dauer übersteigt. Insofern wird man an regional gespreizten Löhnen nicht vorbeikommen. Anders als bei Lohnspreizungen zwischen Unternehmen einer Branche innerhalb der Regionen wird so das Unsicherheitspotential nicht erhöht. Insofern ist eine solche Lohnspreizung ökonomisch durchaus funktional.

Fazit

Als Fazit zeigt sich, dass wirtschaftspolitische Massnahmen, die die Massenarbeitslosigkeit über die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes abzubauen gedenken, zum Scheitern verurteilt sind. Ein Teil der Flexibilisierungsmassnahmen – etwa die Senkung des Lohnniveaus – sind dysfunktional und ökonomisch gefährlich. Andere Flexibilisierungsmassnahmen – etwa die branchenmässige Lohnspreizung – sind in ihren Auswirkungen ungewiss, jedoch sozial ungerecht, da sie die Ungleichheit innerhalb der Gesellschaft direkt fördern.

Der Mangel der rot-grünen Vorstellungen zur Lösung des Beschäftigungsproblems liegt darin, dass die Lösung bei Reformen auf dem Arbeitsmarkt gesucht wird. Bei dieser Grundüberzeugung gibt es eine grosse Koalition, die von der derzeitigen rot-grünen Regierung über die ehemalige Regierung Kohl bis hin zu Teilen der Gewerkschaften reicht. Vergessen wird, dass diese Überzeugung Ausfluss nur eines ökonomischen Paradigmas ist, nämlich der Neoklassik. Schlimmer wiegt, dass den Vorstellungen ein eingeschränktes Modell zugrunde liegt, das sich Ende des letzten Jahrhunderts – wir schreiben diese Zeilen noch vor dem Jahr 2000! – herausgebildet hat, und das nach dem Zweiten Weltkrieg einen völligen theoretischen Schiffbruch erlitten hat.

Nach unserer Ansicht spiegelt der Arbeitsmarkt lediglich Entscheidungen wider, die auf den Vermögenmärkten gefällt wurden. Hier entscheidet sich das Niveau der Produktion, der Einkommensbildung, der aggregierten Gesamtnachfrage und schliesslich der Arbeitsnachfrage. Die Vorstellung, daß die Arbeitsnachfrage letzten Endes von der Lohnhöhe abhängt, verkennt die Logik einer *geldgesteuerten* Ökonomie. Folglich muss die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit letztlich am Vermögenmarkt ansetzen. Daran geht kein Weg vorbei.

Eine Wirtschaftspolitik, die unter kapitalistischen Verhältnissen auf eine Erhöhung der Beschäftigung abzielt, muss vor allem die positiven Erwar-

tungen der Unternehmen stabilisieren. Daher sind alle Massnahmen zu vermeiden, die zu wachsender Unsicherheit führen. Zentral ist in diesem Kontext die Stabilisierung des Preisniveaus. Dysfunktional für die Ökonomie sind Inflationen. Doch steht Europa eher vor einer Deflation als vor dem Wiederaufleben der Inflation. Deflationäre Tendenzen wirken destruktiv auf die ökonomische Entwicklung: die Realverschuldung der Unternehmen steigt, die Unsicherheiten der Banken und Vermögensbesitzer erhöht sich, eine stockende Kreditvergabe wie seit Jahren in Japan ist nicht auszuschliessen und eine abwartende Haltung bei der Nachfrage nach Gütern wird durch ein sinkendes Preisniveau belohnt. Den Anker zur Stabilisierung des Preisniveaus bildet die Nominallohnentwicklung, so dass die Gewerkschaften ihrer makroökonomischen Verantwortung nur dann gerecht werden, wenn sie eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik betreiben. Nullrunden in Deutschland wären Gift für die ökonomische Entwicklung auch der anderen europäischen Länder.

Zur „Sicherheitsproduktion“ zählt auch, dass die Unternehmen mit einer berechenbaren und allgemeinverbindlichen Lohnpolitik rechnen können. Eine Verlagerung der Lohnverhandlungen auf die Betriebsebene muss zwangsläufig zu höherer Unsicherheit und verkürzten Planungshorizonten bei den Unternehmen führen. Es gibt keinen Grund, auf die bewährten tarifpolitischen Regelungen hierzulande zugunsten der „lahmen Enten“ zu verzichten.

Die staatlichen Instanzen ihrerseits müssen eine konjunkturstabilisierende Fiskalpolitik betreiben, indem sie konjunkturbedingte Defizite hinnehmen und nicht in hektische Sparmassnahmen verfallen, die allemal zum Scheitern verurteilt sind, wenn die konjunkturelle Entwicklung nicht stabilisiert wird. Denn konjunkturelle staatliche Defizite sind vor allem ein Marktergebnis, da sie aus der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben resultieren. Da sowohl die Einnahmen (z.B. Steuereinnahmen) als auch die Ausgaben (z.B. Zuschüsse zu den Sozialversicherungssystemen) stark konjunkturabhängig sind, haben Finanzminister, egal welcher politischer Couleur, auf Haushaltsdefizite nur einen begrenzten Einfluss. Sie ergeben sich, hiervon wusste der frühere Finanzminister Waigel ein Lied zu singen, als Resultat von Marktprozessen. Führen Konsolidierungsmassnahmen sogar dazu, dass bei schwachem Wachstum das weitere Wirtschaftswachstum gedämpft wird, dann wirken sie kontraproduktiv auf das angestrebte Konsolidierungsziel. Daher ist es allemal günstiger, konjunkturbedingte Defizite hinzunehmen – wie dies beispielsweise Grossbritannien und die USA in der letzten Krise mit Erfolg getan haben. Dass Lafontaine für diese „Binsenweisheit“ ins Sperrfeuer der Kritik geraten ist, zeigt, wie emotional die Diskussionen um die Staatsverschuldung (und die Inflation) hierzulande geführt werden. Das Eintreten für eine antizyklische Fiskalpolitik steht da-

bei nicht einmal dem Ziel entgegen, die Defizite der öffentlichen Haushalte überzyklisch zu beseitigen.

Die Geldpolitik muss ebenfalls einen Beitrag zur Investitionsförderung leisten, sofern das Ziel eines stabilen Preisniveaus dadurch nicht gefährdet wird. Diese Rahmenbedingung ist zur Zeit im Euroland erfüllt, da in Europa eher Deflations- als Inflationsgefahren existieren. Die Europäische Zentralbank ist dieser Aufgabe in den letzten Monaten – im Unterschied zur Fiskalpolitik in der überwiegenden Anzahl der Teilnehmerländer – gerecht geworden. Erfreulicherweise hat sie sich von der vorübergehenden „Talfahrt“ des Euro nicht irre machen lassen, sondern hat sich stärker an der Preisniveaumentwicklung orientiert. Dadurch hat sie für ein investitionsfreundliches Zinsniveau gesorgt.

Letztlich kann das Beschäftigungsproblem nur über steigende Investitionen und Wachstum und/oder durch Arbeitszeitverkürzung gelöst werden. Arbeitszeitverkürzungen könnten aus den Produktivitätsfortschritten finanziert werden, um so die Lohnstückkosten stabil zu halten. Wird die Stimulierung der Investitionen ins Zentrum der Wirtschaftspolitik gerückt, dann wird auch die geläufige Unterscheidung zwischen Angebots- und Nachfragepolitik hinfällig. Was üblicherweise als Angebotspolitik zur Stärkung der Investitionstätigkeit bezeichnet ist, ist dann nämlich das entscheidende Element der Nachfragepolitik. Angebotspolitik kann neoliberal oder auch anders durchgeführt werden. Die rot-grüne Regierung hat Lafontaine aus ihren Reihen gedrängt, da man ihm (zu Recht oder nicht) das Mäntelchen des bloßen Nachfragekeynesianismus umhängt hat, der in der Tat in den siebziger Jahren gescheitert ist.²¹ Eine Wirtschaftspolitik, die dagegen von einem modernen Keynesianismus ausgeht, der die Trennung von Angebots- und Nachfragepolitik überwindet, wurde erst gar nicht entwickelt.

Allerdings ließe sich auch mit einer solchen Umorientierung in der Wirtschaftspolitik kein beschäftigungspolitischer Erfolg gleichsam garantieren, da die Investitionsentscheidungen stets von unternehmerischen Erwartungen abhängig sind. Auch kann die Technikwahl der Unternehmen einschließlich des Entstehens neuer Techniken nicht prognostiziert werden. Die makroökonomischen Instanzen wie die Tarifparteien, die Zentralbank und die staatlichen Instanzen können ökonomische Rahmenbedingungen schaffen, die die Sicherheit erhöhen, antizyklisch wirken und Anreize für investive Entscheidungen liefern. Ob und inwieweit die Unternehmen auf solche Rahmenbedingungen mit einer Erhöhung ihres wirtschaftlichen Engagements reagieren, ist jedoch offen. Man kann die Pferde eben nur zur Tränke führen; saufen müssen sie allein.

21 Gemeint ist hier die neoklassische Synthese, der sogenannte IS-LM-Keynesianismus.

Literatur

- Bliss, C. (1975): *Capital Theory and the Distribution of Income*, Amsterdam Oxford.
- Bosch, G. (1998): Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt? In: *WSI-Mitteilungen*, Heft 1/1998.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (1999): *Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik. Zur Entwicklung von Löhnen, Gewinnen, Kapitalrendite und Lohnstückkosten in Deutschland*. Heft 5/1999 vom 7.6.1999.
- DIW-Wochenbericht (1995): Hat Westdeutschland ein Standortproblem? In: *Heft 38/1995*.
- DIW-Wochenbericht (1997): Löhne, Wechselkurse und Wettbewerbsfähigkeit. In: *Heft 30/1997*.
- Flassbeck, H. (1998): Reallöhne und Arbeitslosigkeit. Eine einfache empirische Widerlegung der neoklassischen Beschäftigungstheorie, in: *WSI-Mitteilungen*, Heft 4/1998.
- Gordon, David (1995): Zwischen Kelch und Lippe: Die Rolle der Mainstream-Ökonomie bei der Gestaltung der Wirtschaftspolitik, in: *PROKLA* 99, S.245-270.
- Hahn, F. (1982): Reflection on the Invisible Hand, in: *Lloyds Bank Review*, April.
- Hahn, F. (1984): Die allgemeine Gleichgewichtstheorie, in: D.Bell/J. Kristol (Hrsg.), *Die Krise der Wirtschaftstheorie*, Berlin u.a.
- Heine, M. (1989): *Von der Peripherie zur Wirtschaftsmetropole – und zurück. Grundzüge einer Theorie räumlicher Agglomerationsvorteile am Beispiel Berlins*, Berlin.
- Heine, M./Herr, H. (1999): *Volkswirtschaftslehre. Paradigmenorientierte Einführung in die Mikro- und Makroökonomie*, München.
- Heise, A. (1997): Neoliberale Empfehlungen zur Beschäftigungspolitik in Theorie und Praxis: Grossbritannien und Deutschland im Vergleich, in: *WSI-Mitteilungen*, Heft 11/1997).
- International Monetary Fund (1998): Statistical Appendix, *World Economic Outlook*, October 1998, Washington, D.C.
- iwd (Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft) (1999): Dynamisches Defizit, in: *Heft 24* vom 17.6.1999.
- OECD (1996): *Employment Outlook*, Paris.
- Samuelson, P. (1966): A Summing Up, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80.
- Volz, J. (1998): Können die Niederlande ein beschäftigungspolitisches Vorbild für Deutschland sein? In: Scherrer u.a. (Hrsg.), *Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa*, Marburg.

Jan Prieue, Thomas H.W. Sauer

Grüne Wirtschaftspolitik ohne Reformprojekt¹

Der Strategiewechsel der Bündnisgrünen

Die Bundestagswahlen 1998 brachten Bündnis 90/Die Grünen zwar nicht an die Macht, aber immerhin in die Regierung. Bereits wenige Monate nach dem Eintritt in die Bundesregierung begann sich jedoch ein Teil ihrer Wählerbasis enttäuscht von der grünen Partei abzuwenden. Die Gründe dafür sind wohl vor allem in der außen- und sicherheitspolitischen Kehrtwende zu suchen, welche die Bündnisgrünen mit ihrer mehrheitlichen Positionierung zum Kosovo-Krieg vollzogen haben. Die wirtschafts- und sozialpolitische Profilierung von Bündnis 90/Die Grünen spielt dagegen für das Wahlverhalten von jeher nur eine untergeordnete Rolle: Die Kompetenz, die den Grünen auf diesem Gebiet von der befragten Bevölkerung zugebilligt wird, ist traditionell eher gering. Die Grünen gelten als „wirtschaftsfremde“ Partei, sieht man von umweltökonomischen Fragestellungen ab. Dieses Manko wiegt schwer, da nahezu alle Politikbereiche immer stärker von ökonomischen Fragen durchdrungen werden.

Daher ist es nicht bedeutungslos, wie sich die Grünen auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet positionieren: Es macht durchaus einen Unterschied, ob sich der grüne Juniorpartner hier „links“ oder „rechts“ vom Seniorpartner SPD zu profilieren versucht – für die Erfolgsaussichten eines sozial-ökologischen Reformprojektes könnte das sogar von ausschlaggebender Bedeutung sein. Georg Bannas´ insgeheimen Frohlocken in der FAZ über den Zustand der „wachsweich“ gewordenen Grünen scheint zutreffend:

„Der Kanzler braucht nur mit der Stirn zu runzeln, und schon geben ihm die Wortführer der Grünen Recht. Schröder ist es gelungen, den Grünen seine Maßstäbe aufzunötigen Die Grünen wären nicht zum Regieren fähig geworden, hätten sie sich nicht angepaßt. Doch haben sie darüber ihre Meinungsführerschaft in öffentlichen Debatten verloren. Ihre Rolle ist nicht mehr innovativ, sondern verwaltend.“ (FAZ vom 19.8.1999)

1 Ein Teil dieses Aufsatzes ist die überarbeitete Fassung eines Textes von Jan Prieue, der in der Septembarausgabe der Zeitschrift *Kommune* unter dem Titel *Rotgrüne Beschäftigungspolitik am Scheideweg: Arbeitslosigkeit bekämpfen oder Standort verwalten* erscheint.

Dabei gehört es zu den Paradoxien der gegenwärtigen politischen Situation, daß Bündnis 90/Die Grünen von der befragten Bevölkerung immer noch als Partei „links“ von der SPD wahrgenommen wird – zugleich aber maßgebliche Kreise innerhalb der grünen Partei im Verein mit Stimmen der veröffentlichten Meinung alles daran setzen, ihr die Erbschaft einer vermeintlich dahin siechenden FDP aufdrängen, frei nach dem Motto: An den Freiburger Thesen (der FDP) sollen die Grünen genesen. Es heißt: Die Grünen könnten nicht zugleich die Partei der Hausbesitzer und der Hausbesitzer sein. Dieser anvisierte Strategiewechsel läßt sich natürlich nicht ohne einen „teilweisen Austausch der Mitgliedschaft“, und des Wahlvolkes vollziehen. Es war daher auch nur konsequent, wenn dies jüngst stellvertretend von einigen Junggrünen gefordert wurde. Dabei wird bewußt in Kauf genommen, daß die PDS eine dann auf der Linken entstehende Vakanz dauerhaft füllen kann.

Abgesehen davon, daß sich Mitgliedschaft und Wahlvolk nicht nach Belieben austauschen lassen, wird dieser Strategiewechsel dadurch erschwert, daß bereits ein harter Wettbewerb darum läuft, wer denn die schönste Pose in der „neuen“ Mitte einnimmt. Dieser Wettbewerb ist wenig originell, wie ein Blick über den bundesdeutschen Tellerrand zeigt. So schreibt Robert Reich in seinem Tagebuch über seine Zeit als Arbeitsminister im ersten Kabinett Clinton:

„Jeder Politiker in Amerika will, daß man von ihm sagt, er stehe in der Mitte. Wer will schon am Rande stehen? Etiketten wie ‚rechts‘ oder ‚links‘ gefährden die politische Karriere. Die Öffentlichkeit fühlt sich besser bei Leuten aufgehoben, die sich zur totalen Mäßigung bekennen. Besonders gilt das für Präsidenten. (...) Aber das sind bloß Posen“ (Reich 1999: 292).

Das Problem beginnt dort, wo die Pose mit realer Politik verwechselt wird, wie von denjenigen grünen und sozialdemokratischen Kreisen der Bundesrepublik, die sich um die Anerkennung durch die „neue“ Mitte balgen. Wird diese Verwechslung nicht erkannt, dann wird nichts anderes als konventionelle, letztlich die soziale Struktur konservierende Politik betrieben, wie Robert Reich für die USA deutlich macht:

„Praktisch jeder Versuch zu *führen* – Energie und Engagement der Amerikaner zu aktivieren – wird, wenn der Appell erstmals ergeht, immer unkonventionell sein. (...) Führen kann man per definitionem nicht von der Mitte aus, denn dann bedürfte es keiner Führung. Das Volk wäre schon da“ (Reich 1999: 292-293).

Dies gilt auch für Meinungsführerschaften. Die Pose der „neuen“ Mitte hat im „Modernisierungs“-Diskurs ihr Manna gefunden. Das gilt in Deutschland vor allem für das Bild, das Schröder von den Perspektiven der Sozialdemokratie entwirft, aber auch für die eifrigen „Modernisierer“ innerhalb der grünen Partei. Doch dabei meint „Modernisierung“ immer nur

„einen Prozeß, der ohnehin abläuft und in den man sich nur einklinken muss. (...) Es gibt, so die Botschaft, eigentlich nichts zu erwägen und zu entscheiden, man muß bloß ausführen, was an der Zeit ist“ (Jan Ross in der ZEIT vom 15.7.99: 3).

Diese *Vision einer entpolitisierten Welt* wurde bereits von Roman Herzog in seiner oft zitierten „Berliner Rede“ mit der Formulierung auf den Punkt gebracht, es gäbe kein Erkenntnis- sondern lediglich ein Umsetzungsproblem. Politik hat aber sehr wohl viel mit konkurrierenden Analysen gesellschaftlicher Problemlagen und dem Abwägen von alternativen Lösungsansätzen, mit Entscheidungen und der Mobilisierung von gesellschaftlichen Mehrheiten für die Durchsetzung dieser Entscheidungen zu tun. Wer dies übersieht, wer die Pose der „neuen“ Mitte bereits für Politik und „Modernisierung“ für einen Wert an sich hält, der wird im Ergebnis konservative Politik betreiben, nur eben unter anderem Etikett:

„Der Grundfehler der Modernisierungsdoktrin ist, dass sie .. mit dem Neuen nur scheinbar auf guten Fuß steht, während sie in Wahrheit bloß die Linien aus der Vergangenheit in die Zukunft ausziehen will. Ihr Leitmotiv ist nicht Neugier, Wirklichkeitslust, Fantasie, sondern letztlich das Weiter-so“ (Jan Ross in der ZEIT vom 15.7.99: 3).

Neugier, Wirklichkeitslust und Fantasie waren Eigenschaften mit denen die Grünen einstmals identifiziert wurden: die Neugier auf neue soziale Entwicklungen und Bewegungen, die Lust, die Wirklichkeit im Lokalen und Dezentralen auch jenseits des Marktgeschehens wirklich zu verändern, die Fantasie, durch konkrete basisdemokratische und gewaltfreie Ansätze „von unten herauf“ auch die globale soziale und ökologische Realität zum Besseren zu wenden, die Fähigkeit, Zukunftsfragen zu thematisieren.

Neugier, Wirklichkeitslust und Fantasie wären auch notwendige Zutaten eines sozial-ökologischen Reformprojekts: Neugier, die Träger und Triebkräfte globaler wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Entwicklung tatsächlich zu verstehen, die Lust, alternative Entwicklungspfade zu formulieren und durchzusetzen, sowie die Fantasie, die sozialen Subjekte dieser überfälligen Veränderungen anzusprechen und zu mobilisieren, mit ihnen gemeinsam den öffentlichen Raum für die Verständigung über die sozialen und ökologischen Ziele der Reformen zu erobern sowie die geeigneten Mittel für ihre Umsetzung zu finden und auch anzuwenden.

Aber mit der Neugier, Wirklichkeitslust und Fantasie der Grünen verhält es sich wie mit der Riesengestalt Tuturs in einem Kinderbuch von Michael Ende: Je näher sich Jim Knopf und Lukas, der Lokomotivführer, ihm annähern, um so mehr schrumpft er auf normales menschliches Maß zusammen, bis sich herausstellt, daß es sich lediglich um einen armen, einsamen Scheinriesen handelt. Je näher die Grünen an die vermeintliche Macht auf Bundesebene kamen, um so mehr schrumpften die Eigenschaften, die sie eigentlich als Motoren eines sozial-ökologischen Reformprojekts prädestinierten, auf ein langweiliges Normalmaß: Die Neugier auf die verändernde Kraft neuer sozialer Bewegungen wurde zu einer artigen Beflissenheit gegenüber dem guten, alten deutschen „Mittelstand“; die Lust, Wirklichkeit zu verstehen und zu verändern, wurde durch ein Nachbeten oberflächlicher

Analysen wirtschaftlicher Globalisierung ersetzt, das aus Ansätzen alternativer Politik eine Politik vermeintlicher Alternativlosigkeit macht; schließlich ist die Fantasie, den Individuen Freiräume für ihre Vergemeinschaftung jenseits von Markt und Staat zu erobern, einer Art Gottvertrauen auf die Selbstregulierungsfähigkeit des Marktes gewichen.

Wie konnte es zu diesem spezifisch grünen „Scheinriesen“-Syndrom“ kommen? Die einfachste Erklärung wäre: „Macht korrumpiert“. Aber diese Erklärung ist zu einfach. Schließlich wird jede Partei, je näher sie der Regierungsverantwortung rückt, ihre Positionen auf Widerspruchsfreiheit, Praktikabilität und Mehrheitsfähigkeit überprüfen müssen. Außerdem werden die Mandate, die diese Partei zu vergeben hat, um so interessanter, je wahrscheinlicher die Übernahme von Regierungsverantwortung wird. Es ist einer kleinen Partei auch nicht vorzuwerfen, daß sie engagierten und kompetenten Quereinsteigern bessere Aufstiegschancen eröffnet als die großen Volksparteien. Problematisch wird es für die grüne Partei erst dann, wenn sich ihre strategischen Entscheidungszentren in informellen Zirkeln verselbständigen, die durch keinerlei demokratische Strukturen mehr legitimiert sind und mit den formalen Parteigremien nur noch durch eine dünne ideologische Decke verbunden sind.

Wesentlicher für den sich bei den Grünen vollziehenden Strategie- und Programmwechsel erscheint uns aber ein anderer Grund: Die mit Schrecken wahrgenommene Auflösung des vor allem großstädtisch geprägten alternativen Milieus, das die Öko-Partei in den achtziger Jahren in die Parlamente trug, veranlaßte einflußreiche grüne Strategen zur Suche nach einem anderen Wählerpotential. Dabei wird die innovative Melange des einstmaligen alternativen Milieus von ökologischen Fundamentalisten, linken Intellektuellen, feministischen, pazifistischen, öko-libertären und wertkonservativen Strömungen immer weniger als wertvoller Ausgangspunkt für eine unkonventionelle Verbreiterung der Wählerbasis empfunden, sondern als Risiko bei der Übernahme des „mittelständischen“ Wählerpotentials der FDP. Die Chance, eine von der Dominanz einzelner Klientel freie, sozial-ökologische Politik zu entwickeln, die zum Anziehungspunkt von undogmatischen, innovativen Akteuren aus neuen und alten sozialen Bewegungen, aus Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden, Wissenschaft und Kultur werden könnte, wird so verspielt. Statt dessen führt die anvisierte strategische Neuausrichtung der grünen Partei auf die „Wechselwähler“ der imaginären neuen Mitte zu einer Politik, die sich immer stärker an den Eliten in Wirtschaft, Medien und Wissenschaft orientiert.

Ein weiterer Blick in die USA verdeutlicht diese Entwicklung. Dort zeichnete sich bereits unter der ersten Regierung Clinton ein Trend im Wählerverhalten ab, mit dem sich ein solcher Strategiewechsel rechtfertigen läßt: Die Reichen in den USA gehen immer häufiger zur Wahl, während sich die

Menschen in der unteren Hälfte der Einkommenskala immer seltener an den Wahlen beteiligen. Das geschieht vor dem Hintergrund einer immer größer werdenden Kluft zwischen hohen und niedrigen Einkommen. Bei insgesamt stagnierenden (oder inzwischen vielleicht geringfügig steigenden) Durchschnittseinkommen finden die Beschäftigten in der unteren Einkommenshälfte immer weniger in der Lohntüte. Am Boom der Aktienmärkte dagegen haben die wohlhabendsten zehn Prozent der Bevölkerung einen Anteil von siebzig Prozent. Robert Reich kommentiert diese Entwicklung folgendermaßen:

„Nimmt man all das zusammen, dann kommt der größte Teil des Wirtschaftswachstums weiterhin den Leuten ganz oben zugute. Die untere Hälfte verliert laufend an Boden. Und sie geht immer seltener wählen. Ein Teufelskreis. Die Politik belohnt oft die Reichen, weil sie sich wirksamer an ihr beteiligen, und dies wiederum veranlaßt sie zu noch mehr Beteiligung. Die Politik bestraft oft die untere Hälfte, weil sie sich immer weniger an ihr beteiligt und ... das Ergebnis bestätigt dann ihren Zynismus.“ (Reich 1999: 379)

Diese Entwicklung in den USA läßt erahnen, was auch auf die Bundesrepublik zukommt, wenn die deutschen Grünen im Verein mit der Sozialdemokratie an ihrem Kurswechsel auf den vermeintlich sicheren Hafen der „neuen“ Mitte festhalten: Ihre Sozial- und Beschäftigungspolitik wird endgültig von der Perspektive der Betroffenen zu einer Perspektive der Verwaltung von Arbeitslosigkeit und sozialer Ungleichheit wechseln. Die einstmals auf Emanzipation und Partizipation ausgerichteten Ansätze der Grünen können dieses elitäre Projekt nur noch stören.

Die Vorstellungen der Strategen der „neuen“ Mitte, nach denen Parteien als „politische Dienstleistungsunternehmen“ definiert und das Primat der Senkung der Staatsquote gegenüber allen anderen politischen Zielen durchgesetzt werden sollen, sind mit einem sozial-ökologischen Reformprojekt jedenfalls nicht zu vereinbaren. Statt dessen versuchen diese Strategen, ein ganz normales Sparpaket als „größtes Reformprojekt aller Zeiten“ (Orignanton Schröder) zu verkaufen.

Die grünen Haushaltspolitiker stellt der Wechsel von Lafontaine zu Eichel allerdings vor ein Problem: Sie können sich gegenüber dem neuen Bundesfinanzminister, der sich schnell als „ehrlicher Makler der Haushaltskonsolidierung“ einen Namen machte, und Schröder, der mit der Rolle des „Austeritäts-Kanzlers“ keine Probleme hat, kaum noch als die konsequenteren Vertreter einer „nachhaltigen Finanzpolitik“ profilieren, und das, obwohl sie doch diesen netten, ideologielastigen Begriff geprägt hatten. Wie wenig originell der sich anbahnende rot-grüne Wettbewerb um den „Preis des besseren Defizit-Falkens“ ist, zeigt wiederum ein Blick über den Nord-Atlantik. Robert Reich (1999: 134) weist darauf hin, daß alle erstmals gewählten demokratischen Präsidenten der USA „Defizit-Falken“ waren, in dem Sinne, daß sie *nach der Amtsübernahme* die Haushaltskonsolidierung

zu ihrer obersten Priorität machten: Hatte Clinton im Wahlkampf noch Milliarden US-Dollar öffentlicher Investitionen in die Bereiche Bildung und Gesundheit versprochen, blieb nach seiner Mutation zum „Defizit-Falken“ wenig von den versprochenen Programmen übrig: Der Clinton-Haushalt verkündete ganz Amerika vielmehr,

„der Ausweg aus allen wirtschaftlichen Problemen liege in der Reduzierung des Defizits und einer geringeren Schuldenaufnahme der öffentlichen Hand – egal, für welchen Zweck das Geld bestimmt ist. Diese Logik kennt keine Grenzen mehr, ihr ist nicht mehr zu entkommen. Das konzeptionelle Gefängnis ist komplett.“ (Reich 1999: 174)

Die grünen Haushaltspolitiker haben das ihre dazu beigetragen, auch in der Bundesrepublik ein derartiges „konzeptionelles Gefängnis“ zu errichten. Finanzminister Eichel hat es jetzt endgültig geschlossen: Gefangen darin ist eine sozial-ökologisches Reformprojekt, das der Verminderung der Arbeitslosigkeit in Deutschland oberste Priorität einräumt.

Arbeitslosigkeit und „grüne Austeritätspolitik“

Seit über 20 Jahren ist Massenarbeitslosigkeit nicht nur in Deutschland sondern in der ganzen Europäischen Union *das* zentrale soziale Problem und so wird es wahrscheinlich auch noch über Jahre hinweg bleiben. Zwar ist Arbeit beileibe nicht alles, doch ohne ausreichende Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit wird die Gleichstellung der Geschlechter nicht vorankommen, werden die sozialen Sicherungssysteme überfordert, die Staatsfinanzen unterhöhlt und die Chancen für einen sozialverträglichen ökologischen Umbau vermindert. Auch die ökonomische Spaltung zwischen West- und Ostdeutschland wird sich nicht grundlegend ändern, solange es eine im Osten viel höhere Arbeitslosigkeit als im Westen gibt. Eine wesentliche Verminderung der Arbeitslosigkeit ist somit die zentrale Voraussetzung für jedes ernsthafte sozial-ökologische Reformprojekt.

Das Problem der Arbeitslosigkeit wird bei den Grünen inzwischen aber weitgehend durch eine neoliberale Brille wahrgenommen. Betrachtet man die konzeptionellen Grundlagen der von den Grünen geforderten „nachhaltigen“ Haushalts- und Finanzpolitik, so findet sich mittlerweile nur noch die kritiklose Übernahme neoklassisch inspirierter Ideen:

„Der Abbau der Arbeitslosigkeit kann nur erreicht werden, wenn auf der Grundlage einer nachhaltig ausgerichteten wirtschaftlichen Entwicklung mit Strukturreformen auf den Güter- und Faktormärkten bestehende Inflexibilitäten beseitigt werden“ (Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag, 8.3.1999, S. 12).

Die gängige neoklassische Analyse des Arbeitsmarktes sieht den wesentlichen Grund der „unfreiwilligen Arbeitslosigkeit“ schlicht und einfach in einem zu hohen Reallohniveau (und nicht etwa in einer fehlenden Nachfrage, diese sei nur von untergeordneter Bedeutung). Daß das Reallohniveau auf einer Höhe bleibt, die eine Markträumung (Vollbeschäftigung)

verhindert, wird als Ausdruck eines gestörten Wettbewerbs aufgefaßt: Der Arbeitsmarkt ist zu wenig flexibel als daß sich ein Reallohniveau herausbilden kann, bei dem Vollbeschäftigung herrscht. Diese Inflexibilität sei institutionellen Bedingungen geschuldet, die ein Sinken der Reallöhne verhindern: zu hohe Lohnersatzleistungen, zu hohe Lohnnebenkosten (zu viel „Sozialstaat“), Flächentarifverträge, zu starke und monopolistisch agierende Gewerkschaften („Lohnkartell“), zu viel Kündigungsschutz, zu starres Recht etc.. Insofern sei die Arbeitslosigkeit im wesentlichen „strukturell“ bedingt.

Bei einer solchen Argumentation erscheint Arbeitslosigkeit als ein Phänomen, das im wesentlichen in den mikroökonomischen Bedingungen des Arbeitsmarktes begründet ist und auch nur dort beseitigt werden kann. Bei sinkenden Reallöhnen könnte Arbeitslosigkeit demnach auch ohne höheres Wirtschaftswachstum beseitigt werden, da in der Produktion einfach mehr Arbeit eingesetzt würde. Stimmt die Mikroökonomie, so die implizite These, dann braucht man sich um die makroökonomischen Bedingungen nicht zu kümmern.

Die „Arbeitsgruppe Haushalt“ der grünen Bundestagsfraktion überträgt diese Analyse auch auf die europäische Ebene. Auch hier sei das „Problem der hohen Arbeitslosigkeit überwiegend strukturell bedingt“ (ebd.: 13), wie sie zustimmend die Europäische Zentralbank (EZB) zitiert. Die EZB könne mit ihrer Zinspolitik daher auch keine unmittelbare Verantwortung für die Arbeitslosigkeit übernehmen, diese sei vielmehr an die nationalen Regierungen zurückzuverweisen. „Ein idealer Policy-Mix für die Euro-Zone“ bestünde – nach Meinung der grünen Haushaltspolitiker – aus folgender Kombination: „Konsequente Strukturreformen in den Mitgliedsländern, verbunden mit einer Politik der finanzpolitischen Konsolidierung“ (ebd.). Im Gegenzug dazu würden sich die Voraussetzungen für eine weniger strikte Geldpolitik der Europäischen Zentralbank quasi automatisch ergeben. Ein Lafontaine, der öffentlich nach Zinssenkungen ruft, wird aus dieser Sicht natürlich überflüssig.

Bemerkenswert ist an dieser Wendung, daß die grünen Haushaltspolitiker die Verantwortung für die Beschäftigungspolitik an die europäischen Nationen zurückverweisen, nachdem die Grünen anderthalb Jahre zuvor der Einführung des Euros nur unter der Prämisse zugestimmt hatten, daß die Währungsunion durch eine Beschäftigungs- und Sozialunion ergänzt wird. Davon ist jetzt keine Rede mehr. Statt dessen soll der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt jetzt zur verbindlichen „Leitlinie für eine nachhaltige Finanzpolitik“ gemacht werden.

Dem ist entgegenzuhalten, daß eine beschäftigungspolitische Konzeption, die gesamtwirtschaftlich durchdekliniert wird, in den entscheidenden geld-, fiskal- und lohnpolitischen Teilen nur auf der supranationaler Ebene der

Euro-Länder realisiert werden kann. Der „Europäische Beschäftigungspakt“ bietet dafür jedoch kaum ernsthafte Ansatzpunkte. Es sei an dieser Stelle nur auf die Währungspolitik hingewiesen: Die weltwirtschaftlichen Turbulenzen der letzten zehn Jahre haben ganz wesentlich mit einer gefährlichen Architektur der Weltfinanzen zu tun, deren Risiken zwar in erster Linie auf die Schwellen- und Transformationsländer bzw. die Schwachwährungsländer abgewälzt werden, doch schlagen die Probleme auf stark außenhandelsabhängige Länder wie Deutschland ganz unvermeidlich zurück. Zwar reden auch die Grünen gerne von Globalisierung, doch gedacht und gehandelt wird nach wie vor provinziell, eine europäische Initiative bleibt außen vor.

Die Prioritäten der grünen Haushaltspolitiker liegen an anderer Stelle. Sie halten es für „erforderlich, daß der vorgesehene Kurs der Ausgaben- und Defizitbegrenzung auf allen Haushaltsebenen auch beim Auftreten unerwarteter neuer Haushaltsbelastungen eingehalten wird“ (ebd.: 11). Dazu werde auch auf nationaler Ebene ein „wirksamer Stabilitätspakt benötigt“ (ebd.). Die Konsequenz der geforderten Senkung der Defizitquote auf Null ist, daß bei gewünschter Konstanz der Abgabenquote die Staatsausgaben langsamer als das Sozialprodukt wachsen bzw. bei gewünschter Senkung der Steuer- und/oder Abgabenquote die Staatsausgaben besonders stark gedrosselt werden. Wo gespart werden soll und wie dies zu steigender Beschäftigung führen soll, wird allerdings nicht erklärt.

Das von den grünen Haushaltspolitikern übernommene Konzept beruht auf einer Reihe stillschweigender Voraussetzungen, die von erheblicher politischer Brisanz sind. So wird ein Trend sinkenden bzw. anhaltend niedrigen Wachstums hingenommen – nicht etwa, weil Wachstum für unvereinbar mit ökologischer Nachhaltigkeit gehalten wird, sondern weil es staatlicherseits offenbar nicht beeinflusst werden kann oder soll. Das ist eine klassische *laissez-faire*-Position. Bei nachlassendem Wachstum ist ein konstantes staatliches Leistungsniveau an öffentlichen Gütern und Transfers aber nur mit steigender Staatsquote oder steigender Verschuldung finanzierbar. Wird beides abgelehnt, dann müssen staatliche Leistungen zurückgefahren werden, und es ist äußerst blauäugig zu meinen, dieser Sparkurs wäre ohne Abbau sozialstaatlicher und ökologisch relevanter Ausgaben zu bewerkstelligen.

Hier wird aber nun weiter unterstellt, daß das angeblich unumgängliche staatliche Sparen keine negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen hat – entweder weil die geringeren Staatsausgaben preisdämpfend wirken und somit das reale Sozialprodukt nicht vermindern würden, oder weil die staatliche Sparpolitik zu sinkenden Zinsen führen würde. Letzteres ist jedoch äußerst unsicher und ersteres würde bei der gegenwärtig erreichten Preisstabilität zu einer deflationären Entwicklung führen. Deflation erhöht

aber die Realzinsen, steigert somit die Schuldenlast der Privaten und des Staates und verschlechtert die für die Investitionstätigkeit maßgeblichen langfristigen Erwartungen der Unternehmen. Restriktive Wirkungen starker staatlicher Ausgabenkürzungen einfach abzustreiten, erscheint reichlich naiv. Kommt es jedoch zu restriktiven Wirkungen auf Produktion und Beschäftigung, dann werden auch die erhofften Konsolidierungseffekte nicht eintreten.

Während die restriktiven Auswirkungen der Sparpolitik bagatellisiert werden, gilt umgekehrt eine expansive Fiskalpolitik als wirkungslos oder gar schädlich. Als Begründung reicht der stereotype Hinweis auf das Scheitern keynesianischer „Globalsteuerung“ via kreditfinanzierter Ausgabenprogramme in den 70er Jahren. Was an diesen Programmen tatsächlich „keynesianisch“ war und was moderne makroökonomische Konzeptionen anbieten haben, die an europaweit koordinierten, kreditfinanzierten *Investitionsprogrammen* und einer Veränderung der *Geldpolitik* ansetzen, das braucht dann alles nicht mehr diskutiert zu werden.

Die sozusagen empirische Plausibilität gewinnen die nun auch von den Grünen aufgenommenen Sparappelle durch den enorm gestiegenen Schuldendienst im Bundeshaushalt. Am meisten zur Staatsverschuldung beigetragen haben jedoch die Kosten der deutschen Einigung sowie die im Anschluß daran von der Zinspolitik der Bundesbank ausgelöste Rezession. Die Zinslast schränkt den Spielraum für normale Staatsaufgaben in der Tat stark ein, und in der Vergangenheit haben die Bündnisgrünen zu Recht die einseitige Finanzierung der deutschen Einigung über Kredite und die Erhöhung der Lohnnebenkosten kritisiert. Allerdings stellt sich die Frage, wie auf diese außergewöhnlichen Kosten, die auch noch lange anhalten werden, reagiert wird: durch eine Sparpolitik um jeden Preis oder durch Steuermehreinnahmen. Nachdem seit den 80er Jahren die oberen Einkommensklassen eine ganz erhebliche Steuer- und Abgabentlastung erfahren haben, wäre eine Sondersteuer zur Bewältigung dieser Kosten, etwa eine Vermögensabgabe ergänzend zum Solidarzuschlag, bei der Einkommenssteuer durchaus angebracht. Aber offenbar haben es die Bündnisgrünen längst aufgegeben, über eine Alternative zur Finanzierung der deutschen Einigung, wie sie von der konservativ-liberalen Regierung konzipiert wurde, auch nur nachzudenken.

Inzwischen ist es auch Mode geworden, grüne Austeritätspolitik mit dem Verweis auf *intergenerative Gerechtigkeit* zu begründen: Staatsverschuldung würde zukünftige Generationen be- und die jetzigen entlasten. Tatsächlich stehen jedoch den Zahlern in jeder Periode auch Empfänger in der gleichen Periode gegenüber, so daß es sich (da der Anteil der Auslandsschulden gering ist) zunächst einmal um *intragenerative* Umverteilungsvorgänge handelt. Um diese korrekt zu beurteilen, müßten die Vertei-

lungswirkungen einer Ausgabenkürzung oder umgekehrt einer Steuererhöhung verglichen werden. Schließlich sei vor der Beschwörung simpler Generationskonflikte gewarnt. Die Last der Arbeitslosigkeit trägt die jetzige Generation, insbesondere in Ostdeutschland. Die Einigungslasten sollten aber wohl nicht allein von der jetzigen Generation getragen werden, handelt es sich doch um ein Jahrhundertereignis. Von den zu erwartenden Erbschaften infolge der Vermögensbildung der letzten Jahrzehnte wollen wir gar nicht erst reden. Kurzum: Das Argument der intergenerativen Gerechtigkeit ist nicht mehr als das legitimatorische Feigenblatt für eine *grüne Austeritätspolitik*.

Fortsetzung neoliberaler Politik

Im jüngsten Dokument grüner Wirtschaftspolitik, der im März 1999 vorgelegten *Initiative für Investitionen, Arbeit und Umwelt* (Berninger u.a. 1999), werden die Konturen künftiger Bestrebungen deutlich: Neben einer scharfen Haushaltskonsolidierung, die über Einsparungen in allen Bereichen erreicht werden soll (Steuererhöhungen sollen auf jeden Fall vermieden werden), Innovationen und ökologischem Strukturwandel, wird zum Abbau der Arbeitslosigkeit vor allem eine Reform der *Unternehmensbesteuerung*, *gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung* sowie eine *Senkung der Lohnnebenkosten* gefordert – Kernstücke der bereits von der Kohl-Regierung vertretenen neoliberal orientierten Politik. In der veröffentlichten Meinung gelten zwar Unternehmenssteuern und Lohnnebenkosten als *die* Hemmnisse schlechthin für mehr Beschäftigung; doch handelt es sich dabei um fundamentale Irrtümer mit fatalen Folgen.

Für eine Reform der Unternehmenssteuern sprechen zwar viele gute Gründe, ob eine solche Reform aber zu mehr Investitionen und mehr Beschäftigung führt, ist äußerst zweifelhaft. So sinkt in Deutschland seit über zwei Jahrzehnten im Trend die Dynamik der privaten Investitionen – obwohl es gerade in diesem Zeitraum zu einer massiven steuerlichen Entlastung gekommen ist. Vor kurzem erklärte der Bundeswirtschaftsminister sogar, daß die Steuerzahlungen des Unternehmenssektors geringer seien als die empfangenen Subventionen. Wer glaubt, durch Steuerentlastungen den Unternehmen zu mehr Gewinnen verhelfen zu müssen, unterstellt, daß hier die Restriktionen für die Investitionen liegen. Dagegen steht jedoch, daß die Renditen, egal wie sie berechnet werden, ebenso wie der Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen im Trend seit langem ansteigen. Das Problem sind nicht zu geringe Gewinne der Unternehmen, sondern die Art und Weise ihrer Verwendung.

Wird trotzdem eine Unternehmenssteuerreform durchgeführt, die den Unternehmenssektor entlastet, so vermindern sich die Staatseinnahmen und es

müßte entweder die Staatsverschuldung erhöht werden, was die Bündnisgrünen ablehnen, oder es müßte an anderer Stelle eingespart bzw. irgendeine andere Steuer erhöht werden. Während man bei einer Kreditfinanzierung der Steuerentlastung annehmen kann, daß die Beschäftigung zumindest kurzfristig ansteige, bleibt der Nettoeffekt bei einer Umschichtungsfinanzierung vollkommen unsicher: Er kann durchaus auch negativ sein!

Von den Gewerkschaften wird „Lohnzurückhaltung“ gefordert, worunter üblicherweise verstanden wird, daß die Reallöhne mit einer geringeren Rate wachsen sollen als die Produktivität. Damit wird die Hoffnung verbunden, daß „Investitionen im Standort Bundesrepublik kalkulierbar und damit attraktiver“ (ebd.: 11) würden. Vergessen bleibt, daß wir eine solche „Lohnzurückhaltung“ im Trend seit 1982 in Westdeutschland bereits haben, ohne daß dies zu einer Verminderung der Arbeitslosigkeit geführt hätte. Hier helfen, wie die Vergangenheit zeigte, auch keine Absprachen mit Arbeitgeberverbänden. Im Normalfall führen relativ zur Produktivität sinkende Löhne zu geringerer Inflation bzw. bei bereits erreichter Preisniveaustabilität wie in Europa zu Deflation.

Als „*success story*“ für die arbeitsplatzschaffende Wirkung gewerkschaftlicher Lohnzurückhaltung müssen immer wieder die Niederlande herhalten. Allerdings führte die Lohnzurückhaltung dort nur deshalb nicht zur Deflation, weil die Exportüberschüsse zu Lasten der Nachbarländer enorm angestiegen sind. Das heißt, es handelte sich hier um eine klassische „*beggar-my-neighbour*“-Politik, die ein kleines Land ohne allzu schlimme Folgen betreiben mag (da es sich seine großen Nachbarn leisten können, diese Politik zu tolerieren); für Deutschland und Europa wäre sie jedoch fatal: Eine von Deutschland ausgehende Spirale von Lohnsenkung und Deflation müßten die übrigen EU-Länder nachvollziehen, so daß es erst recht zu Stagnation und Arbeitslosigkeit käme. Was die grünen Vertreter hier formulieren, ist in der Konsequenz leichtsinnig und gefährlich. Dadurch wird all das, was gleichzeitig über die Notwendigkeit weiterer Arbeitszeitverkürzungen in den verschiedensten Formen gesagt wird, gänzlich entwertet. Schließlich wird auf die Senkung der Lohnnebenkosten durch Lohnkostensubventionen für Niedrigeinkommen und Ökosteuern gesetzt. Zwar signalisiert die Höhe der Lohnnebenkosten einen Reformbedarf bei der Finanzierung sozialpolitischer Leistungen, doch folgt aus einer Reduzierung der Lohnnebenkosten keineswegs eine steigende Beschäftigung, denn genauso wie bei einer allgemeinen „Lohnzurückhaltung“ ist bei einer Senkung der Lohnnebenkosten zunächst einmal von einem Deflationseffekt auszugehen, der sich besonders stark auswirkt, wenn diese Senkung durch eine Verminderung der Sozialversicherungsleistungen wie der Renten finanziert wird. Sollen die Lohnnebenkosten aber nicht durch Leistungskürzung sondern durch Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich vermindert werden, dann

müßte den – im günstigsten Fall – entstehenden neuen Arbeitsplätzen allerdings die wegfallende Beschäftigung gegenübergestellt werden, denn um diese Subventionen zu finanzieren muß bei anderen Staatsausgaben gespart werden. Werden die Lohnnebenkosten über eine Subventionierung des Sozialversicherungssystem durch eine Ökosteuer (also eine Kostenerhöhung an anderer Stelle) gesenkt, dann kommt es zu komplizierten Wirkungsketten, bei denen der Beschäftigungseffekt nur schwer zu kalkulieren ist. Sowohl die Beschäftigungs- als auch die Umwelteffekte einer Ökosteuer wurden von grüner Seite in der Vergangenheit maßlos überschätzt (vgl. dazu Prieue 1998).

Es bleibt schließlich die Diskussion über den Zusammenhang von *Umweltschutz und Beschäftigung*. Tatsächlich kann diese Rechnung unter bestimmten Bedingungen aufgehen, dabei geht es aber um kleine Quantitäten. Etwa drei Prozent der gegenwärtigen Beschäftigung in Deutschland werden dem Umweltschutz zugerechnet. Die Tendenz ist schon wieder rückläufig. Mehr als ein Plus von 500.000 Arbeitsplätzen ist selbst unter optimistischsten Bedingungen in ein paar Jahren kaum zu erwarten, und selbst dabei ist nicht ganz sicher, ob es um Brutto- oder Nettozahlen geht.

Umweltschutz, gleich durch welche Instrumente initiiert, führt nur dann zu mehr Beschäftigung, wenn entweder eine zusätzliche gesamtwirtschaftliche Nettonachfrage nach Gütern und Dienstleistungen entsteht, so daß es zu einem Anstieg des Sozialproduktes kommt, oder wenn durch Umschichtungen in den Ausgaben von Unternehmen, öffentlichen und privaten Haushalten eine Verminderung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität je Stunde und damit eine Steigerung der durchschnittlichen Arbeitsintensität der Produktion eintritt. Beides kann, muß aber nicht der Fall sein. Umweltschutz kann auch beschäftigungsmindernd wirken – und gleichwohl notwendig sein. Die negativen Beschäftigungsfolgen müssen dann mit anderen Maßnahmen aufgefangen werden.

Alles spricht dafür, Umweltschutz und Beschäftigung mit jeweils separaten Instrumenten anzustreben. Es war daher ein folgenschwerer Fehler, auf die Ökosteuer als Zentrum eines sozialökologischen Reformprojektes zu setzen, und zu erwarten, man könne zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen. Unter dem Strich kommt dabei ökologisch wie beschäftigungspolitisch nur wenig mehr als nichts heraus.

Makroökonomische Rahmenbedingungen eines sozial-ökologischen Reformprojektes

Nachdem sich in den 16 Jahren der konservativ-liberal geführten Regierung zeigte, daß die neoklassisch inspirierten Rezepte weder zum Abbau der Arbeitslosigkeit noch zu einer auch nur ansatzweisen Bewältigung der

ökologischen Probleme geführt haben, wäre es an der Zeit, diese Rezepte grundsätzlich zu überdenken, statt sie einfach nur mit ökologischer Einkleidung fortzuschreiben, wie dies derzeit bei den Grünen geschieht. Dabei wäre es zentral, sich von der im Grunde nur mikroökonomischen Betrachtung der Mainstream-Neoklassik zu lösen und wieder stärker makroökonomische Zusammenhänge zu berücksichtigen. Dazu einige Stichpunkte.

Mittelfristig wird mehr Beschäftigung ohne ein stärkeres Wirtschaftswachstum nicht zu erreichen sein. So notwendig der Kampf für Arbeitszeitverkürzungen auch ist, die Arbeitszeitpolitik wird überlastet, wenn sie allein das Beschäftigungsproblem lösen soll. Die beiden vergangenen Jahrzehnte haben gezeigt, daß Arbeitszeitverkürzungen von mehr als 1% pro Jahr kaum durchsetzbar sind. Sofern sie kostenneutral sein sollen, wären starke Arbeitszeitverkürzungen nur mit entsprechenden Einkommenseinbußen machbar, und dies vor allem bei unteren und mittleren Einkommenschichten. Wesentlich mehr Beschäftigung wird es bei einer nach wie vor starken Zunahme der Produktivität mittelfristig ohne Wachstum nicht geben. Durch ökologischen Strukturwandel, also Umschichtungen der Ausgaben von Haushalten und Unternehmen, sind wahrscheinlich nur geringe Beschäftigungszuwächse zu erreichen.

Auch die (wachstumsunabhängige) Schaffung eines Sektors niedriger Produktivität und niedriger Löhne ist wohl kaum ein gangbarer Weg. Zum einen könnte dieser Sektor wohl nur über einen radikalen, aber sozialpolitisch völlig unakzeptablen Abbau von Lohnersatzleistungen geschaffen werden – die Betroffenen wären dann wie in den USA zu nicht existenzsichernder „Armutsarbeit“ gezwungen. Zum anderen wären diese Niedriglohnarbeitsplätze für schlecht Qualifizierte allein schon deshalb prekär, weil sie immer wieder der Rationalisierung zum Opfer fielen (vgl. zu diesem Thema Bender u.a. 1999).

Daß Wachstum aus ökologischen Gründen abzulehnen sei, gehört zur grünen Weltanschauung der Gründerjahre. Dagegen ist jedoch einzuwenden, daß Wirtschaftswachstum durchaus mit ökologischen Nachhaltigkeitszielen vereinbar ist, insoweit letztere klar in Form *ökologischer Leitplanken* und *Umweltqualitätsziele* definiert werden (vgl. Priewe 1998b). Anspruchsvolle Umweltqualitätsziele, die in einem mittelfristigen *Nationalen Umweltplan* festzuschreiben wären, müssen zu steigender Ressourceneffizienz und zu einem starkem Strukturwandel in Richtung auf die Erzeugung von „Umweltgütern“ und wenig naturverbrauchenden Produktions- und Dienstleistungszweigen führen. Nur wenn *alle* Verbräuche von „Stoffen“ (oder *throughputs*) gleich welcher Art radikal und pauschal reduziert werden müßten, so daß ressourceneffizienzsteigernde Substitutionsvorgänge zwischen den verschiedenen Ressourcen ausgeschlossen würden, käme man an einer systematischen Senkung des Sozialprodukts – Nullwachstum würde

keineswegs ausreichen – nicht vorbei. Wichtiger als die pauschale Senkung des Verbrauchs von allen „Stoffen“ ist jedoch der langfristige Übergang zu einem Energiesystem, das nahezu ausschließlich auf erneuerbaren Quellen beruht. Fossile Energieträger sind *die* entscheidende Naturknappheit (abgesehen von Wasser und Boden). Die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Träger ist *das* zentrale technologische Projekt des 21. Jahrhunderts. Wenn die ökologischen Leitplanken aufgestellt sind und bei einem höherem Sozialprodukt zu Bruch zu gehen drohen, dann muß allerdings auch das Wachstum beschränkt werden.

Ist Wachstum jedoch ökologisch möglich und zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit unumgänglich, dann stellt sich die Frage, wie es jenseits der gescheiterten „Angebotspolitik“ (im Sinne von Deregulierung, Privatisierung, Arbeitsmarktflexibilisierung etc.) gefördert werden kann. Freilich sind institutionelle Reformen der verschiedensten Art sowie Strukturpolitik notwendig: Anreize für sinnvolle Produktion und Beschäftigung müssen durch entsprechende Institutionen geschaffen werden, wo sie nicht existieren. Allerdings brauchen institutionelle Reformen Zeit, und ihre Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung ist unsicher. Darüberhinaus fördert eine allgemeine Innovationsorientierung in der Regel Wachstum *und* Produktivität gleichermaßen, so daß der Beschäftigungsgewinn relativ gering ist.

Die entscheidenden Ansatzpunkte zur Beeinflussung von Wachstum und Beschäftigung liegen – abgesehen von der Arbeitszeitverkürzung – vor allem bei der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, deren Wirkung um so stärker ist, je größer die internationale Kooperation in diesen Feldern ist.

Die Geldpolitik hat kurz- wie langfristig erhebliche Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung. Die entscheidende Rolle kommt dabei den Zinsen zu, die maßgeblich von der Europäischen Zentralbank beeinflusst werden. Die Kapitalmarktzinsen sind zwar nicht die einzige, aber eine wichtige Determinante der Investitionstätigkeit. Die Geldmenge, die von der Zentralbank bereitgestellt wird, muß für ein zu hoher Beschäftigung passendes Produktionspotential ausreichend sein, was nur bei entsprechend niedrigen Zinsen möglich ist. Wenn die Geldvermögensbesitzer nur wenig am Kauf von Geldvermögenstiteln sowie an der Spekulation mit ihnen verdienen können, werden sie sich stärker zur Anlage in Realvermögen veranlaßt sehen.

Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik, die weder „zurückhaltend“ noch „expansiv“ ist, stabilisiert das Kostenniveau und verhindert damit Inflation wie Deflation. Lohnzurückhaltung, die hinter dem Produktivitätswachstum zurückbleibt, senkt das Kostenniveau und damit auch – verzögert – das Preisniveau. Im Rahmen einer Währungsunion wie dem Euro-Gebiet würde sie zu einem deflationären Lohnsenkungswettlauf führen, aber nicht automatisch zusätzliche Investitionen anregen. Da Investitionen vor allem von

den Zukunftserwartungen und dem Grad an Unsicherheit abhängen, wäre ihnen stabilitätsorientierte Lohnpolitik, die Unsicherheit vermindert, am ehesten förderlich.

Alein schon aufgrund ihres Umfangs sind die Staatsausgaben eine gesamtwirtschaftlich bedeutsame Größe. Jede finanzpolitische Entscheidung hat daher notwendigerweise makroökonomische Auswirkungen, die in Rechnung gestellt werden müssen. Wird versucht in wachstumsschwachen Phasen den Haushalt zu konsolidieren und strukturelle Defizite abzubauen, dann wird die Nachfrageschwäche verstärkt. Die Folge ist nicht nur ein weiterer Rückgang der Beschäftigung, sondern auch der Steuereinnahmen, so daß die Konsolidierungsbemühungen konterkariert werden. Daraus folgt, daß rezessionsbedingte Defizite hinzunehmen sind, sie können erst in Wachstumsphasen abgebaut werden (vgl. dazu ausführlicher Prieue 1998a). So war die Konsolidierung des US-amerikanischen Haushalts nur vor dem Hintergrund des starken Wirtschaftswachstum der 90er Jahre möglich. Um Wachstum hierzulande anzukurbeln, wäre eine koordinierte europäische Investitionsoffensive notwendig, die bislang in erster Linie an der konservativen Bundesregierung scheiterte. Die Verschuldungskriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, die vom ehemaligen Finanzminister Waigel und der Bundesbank maßgeblich durchgesetzt wurden, blockieren aber die Fiskalpolitik. Wer eine europäische Geld- und Währungspolitik ermöglicht, aber die Geldpolitik fesselt und die Fiskalpolitik auf jahrelange Restriktion programmiert, darf sich weder über schwaches Wachstum in Europa noch über hohe Defizite wundern. Vorschläge, wie etwa investitionsorientierte Verschuldung nicht auf die 3%-Defizitquote anzurechnen, gehen in die richtige Richtung, werden aber viel zu zaghaft diskutiert.

Um die hohe Zinslast im Bundeshaushalt zu mindern und damit die Schuldenlast der deutschen Vereinigung anders zu schultern, sind Steuererhöhungen, etwa über eine Vermögensabgabe, pauschalen Ausgabenkürzungen in jedem Fall vorzuziehen. Die rotgrünen Austeritätspolitiker sollten auch bedenken, daß die deutsche Staatsausgabenquote, also der Anteil der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden am Bruttoinlandsprodukt, bereinigt um die vereinigungsbedingten Zinslasten, im internationalen Vergleich immer noch ziemlich niedrig ist. Inzwischen ist es leichter geworden, öffentliche Armut zu identifizieren als öffentliche Verschwendung, wichtige öffentliche Zukunftsaufgaben werden nicht angepackt.

Vielleicht hätten die Grünen – wie die Sozialdemokraten – noch das Potential, eine alternative Strategie einzuschlagen und zu versuchen, den Teil ihrer Anhängerschaft, der mittlerweile resigniert hat und ins Heer der Nichtwähler oder anderswohin abgewandert ist, zurückzugewinnen. Aber diese Strategie wäre natürlich ebenfalls riskant. Vor allem aber würde sie zweierlei voraussetzen: Erstens, daß sich grüne Politik wieder stärker von eigen-

ständigen Erkenntnisprozessen leiten läßt, die sich an den Interessen der von sozialen und ökologischen Krisenprozessen betroffenen Menschen orientieren, als von ideologischen Versatzstücken, die ihr von einer politisch-publizistischen Elite vorgekaut werden: Globalisierung, Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit, Bürgergesellschaft, um nur die wichtigsten zu nennen. Und zweitens, daß Grüne wie Sozialdemokraten bereit und in der Lage wären, die zur Durchsetzung eines sozial-ökologischen Reformprojektes notwendigen Staatsaufgaben klar zu definieren und in den dann anstehenden gesellschaftlichen Auseinandersetzungen auch dafür zu streiten.

Literatur

- Bender, St. u.a. (1999): *Förderung eines Niedriglohnssektors: Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht*. IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 14.6.1999.
- Berninger, Mathias u.a. (1999): *Initiative für Investitionen, Arbeit und Umwelt*, hrsg. von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bonn 16.3.1999.
- Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag. Arbeitsgruppe Haushalt (1999): *Nachhaltige Finanzpolitik: Konsolidierung und wirtschaftliche Stabilität*. Diskussionspapier, Bonn, 8.3.1999.
- Prieue, Jan (1998): *Die Öko-Steuer-Diskussion. Positionen und Kontroversen – eine Bilanz*. Berlin 1998.
- (1998a): Staatliche Verschuldungspolitik und die Möglichkeiten expansiver Fiskalpolitik, in: *Kommune*, Heft 4/1998, S.45ff.
 - (1998b): Leitplanken statt Schranken. Wirtschaftswachstum und nachhaltige Entwicklung müssen sich nicht ausschließen, in: *Politische Ökologie, Sonderheft „Wege aus der Wachstumsfalle“*, Januar/Februar 1998, S. 30ff.
- Reich, Robert (1999): *Goodbye, Mr. President: Aus dem Tagebuch eines Clinton-Ministers*, München.
- Ross, Jan (1999): Ein neuer Glaube, in: *Die Zeit*, Nr. 29, 15. Juli 1999, S. 3.

Stephan Lessenich

Vorwärts – und nichts vergessen Die neue deutsche Sozialstaatsdebatte und die Dialektik sozialpolitischer Intervention

„Aus Arbeit herausgenommen zu werden ist weder eine Wohltat noch gar ein Recht; (fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner ...“.
Wolfgang Streeck und Rolf G. Heinze (1999)

Eine Debatte kehrt heim

In der ewigen Wiederkehr der immer gleichen Argumente, Bilder und Szenarien hat die deutsche Sozialstaatsdebatte etwas seltsam Beruhigendes und Irritierendes zugleich. Mit einer geradezu schicksalhaft anmutenden Gewißheit werden wir in unregelmäßigen, den wechselnden politischen und ökonomischen Konjunkturen geschuldeten Abständen Zeugen der jeweils neuesten „Krise“ des Sozialstaats, des jeweils jüngsten Gerichts über seine Paradoxien und Dysfunktionen, seine intendierten und nicht-intendierten sozialen und ökonomischen Effekte. In immer neuen Anläufen werden die fatalen Konsequenzen wuchernder sozialpolitischer Intervention und ausufernden sozialstaatlichen Engagements beklagt: die ungebremste Kostendynamik, die Schwächung von Leistungsbereitschaft, Eigenverantwortung und Gemeinsinn, die beschäftigungsfeindliche Reglementierung des Arbeitsmarkts. Prangt auf der Titelseite eines der Zentralorgane der deutschen Printmedienlandschaft in übergroßen Lettern *Der Unsozialstaat* als Aufmacher (DIE ZEIT Nr. 21 vom 20.5.1999), dann wissen wir, daß wir nun die nächste Runde dieser ewig jungen Debatte miterleben dürfen. Dann erklärt der diensthabende Kritiker, daß (und manchmal auch warum) „das Sozialsystem – einst Stolz der Westdeutschen – nicht mehr zu bezahlen“ sei: „Der Sozialstaat ist unsozial geworden. Er versagt, weil er zuviel verspricht. Er belastet den Faktor Arbeit, schafft Arbeitslosigkeit.“ (Heuser/von Randow 1999)

Business as usual also, keiner weiteren Analyse wert? Womöglich doch. Das Interessante an der gegenwärtigen Phase des öffentlichen Sozialstaats-

bashing ist nämlich, daß sich nunmehr gerade jene politische Kraft offensiv, ja aggressiv an die Spitze der Bewegung setzt, die herkömmlicherweise – ob nun zu Recht oder zu Unrecht – mit dem „sozialstaatlichen Projekt“ als solchem identifiziert wird: die (deutsche und europäische) Sozialdemokratie. Dürften schon die zuvor zitierten ZEIT-Autoren in ihren zur „Reformwerkstatt“ selbstgeadelten Schreibstuben dem neosozialdemokratischen Milieu zuzurechnen sein, so haben jüngst mit Tony Blair und Gerhard Schröder die höchsten politischen Repräsentanten des „Dritten Weges“ und der „Neuen Mitte“ persönlich in einem gemeinsam verantworteten Positionspapier ihrem Unbehagen am modernen Sozialstaat Ausdruck gegeben (vgl. Frankfurter Rundschau vom 10.6.1999). Und dies in einer Weise, der in ihrer Kombination aus Selbstanklage, Widerruf und Besserungsversprechen etwas betont Büßerhaftes, ja mehr noch: geradezu Schauprozeßartiges anhaftet. Die klassischen Topoi der Sozialstaatskritik: Überforderung der Ökonomie, Entmündigung des Bürgers, Strangulierung des Beschäftigungssystems – hier finden sie sich sämtlich wieder, auf engstem Raum vereint und jeweils – *nostra culpa* – mit einem Schuß Selbstabrechnung versehen; und auch die politischen Forderungen der beiden Sozialdemokraten klingen bekannt (wenn auch nicht genuin sozialdemokratisch): Kürzung der staatlichen Ausgaben, Förderung des Unternehmergeistes und des Gefühls gegenseitiger Verantwortung, Unterstützung der Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Menschen anstelle der Selbstbindung an universelle Sicherungsversprechen. Der Gang nach Canossa führt in diesem Fall über Chicago: „Ähnliches“, so Friedhelm Hengsbach (1999) in einer ersten kritischen Reaktion auf die neosozialdemokratische Agenda, „haben marktradikale Liberale schon besser formuliert“.

In eine ähnliche Richtung zielen aber auch zwei bekannte deutsche Professoren aus – so die SPIEGEL-Weihen – „Schröders Denkfabrik“ (DER SPIEGEL Nr. 19 vom 10.5.1999: 30-37). Mit letzterem ist die „Arbeitsgruppe Benchmarking“ im „Bündnis für Arbeit“ gemeint, der neben zwei den Sozialpartnern nahestehenden Mitgliedern (Gerhard Fels und Heide Pfarr) die Sozialwissenschaftler Rolf Heinze und Wolfgang Streeck angehören. *Benchmarking* ist das Gebot der Stunde: Im „Wettbewerb der Nationen“ orientiert sich, so die Zielvorstellung, staatliche Politik am internationalen Kennziffernvergleich – und der ist nach allgemeiner Ansicht wenig schmeichelhaft für Deutschland. So weiß DER SPIEGEL zu berichten: „Im Ausland ist das ‚Modell Deutschland‘ längst ein Schimpfwort. Das unfähige Deutschland wird für sein schrulliges System verspottet.“ (ebd.: 33) Denn hier hält man „– geschmiert mit Milliarden staatlicher Kredite – einen Sozialstaat am Laufen, der vieles vernichtet: Eigeninitiative, Jobs, den Spielraum des Staates für Investitionen“ (ebd.: 30). Auch Heinze und Streeck haben im Auftrag des Bundeskanzleramts verglichen – und kom-

men mit derselben Eindeutigkeit zu dem Ergebnis: Der deutsche Sozialstaat ist, sicherungs- und zumal beschäftigungspolitisch, gescheitert; oder neu-deutsch ausgedrückt: er *hat fertig*.

Solch starke und klare Vokabeln bevorzugen auch die beiden Experten in ihrer Analyse (vgl. Streeck/Heinze 1999). Ihre Defizitdiagnose des „deutschen Modells“ sei hier kurz in ihren drei zentralen Punkten zusammengefaßt:

- Der Produktionsfaktor Arbeit wird mit hohen, politisch erzeugten Zusatzkosten belastet („Lohnnebenkosten“). Dies geschieht einerseits durch „umfangliche Ansprüche auf soziale Sicherung“, die an das Beschäftigungsverhältnis geknüpft sind – Streeck und Heinze sprechen in diesem Zusammenhang vom deutschen „Arbeitsverhältnis de luxe“ (1999: 40); andererseits ist der Kostendruck einer aus Sozialversicherungsbeiträgen finanzierten Politik der Reduzierung des Arbeitsangebots geschuldet: Familie, Bildungssystem und Alterssicherung werden, so die beiden Autoren, „als Zwischen- und Endlager von Arbeitskraft“ (38) instrumentalisiert. „Die Kosten hierfür wurden v.a. den verbleibenden Beschäftigungsverhältnissen aufgebürdet; zugleich wurden die aus diesen erwachsenden Ansprüche weiter ausgebaut.“ (40)
- Aber nicht nur die Lohnnebenkosten, auch die Lohnkosten selbst sind nach Streeck und Heinze zu hoch, genauer: Das Lohngefälle ist zu niedrig. Generell wird bei der Entlohnung, so monieren die beiden, zu wenig nach hochproduktiven und minderproduktiven Tätigkeiten differenziert. Die politisch gewollte – gewerkschaftlich betriebene und durch staatliche Rahmensetzungen unterstützte – Einebnung der Lohn-differentiale („solidarische Lohnpolitik“) beinhaltet, daß die Lohnfindung betriebsfern und damit „weitgehend von der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens abgekoppelt“ (40) stattfindet. Damit führt die geringe Lohnspreizung in ein doppeltes Dilemma: Zum einen ist sie der Grund für die strukturelle Angebots- und Nachfragerücke bei sog. ‚einfachen‘ Dienstleistungen, für das allseits konstatierte „Beschäftigungsdefizit der deutschen Volkswirtschaft ... im Bereich niedrigproduktiver Dienstleistungsarbeit“ (41), die eben auch entsprechend niedrig zu entlohnen wäre. Zum anderen (aber damit in Verbindung stehend) hat das relativ schwach differenzierte Lohnniveau „ein hohes Maß an Sicherheit und interner Gleichheit“ (40) innerhalb der Beschäftigten zur Folge – auf Kosten der Zugangschancen der vom Beschäftigungssystem Ausgeschlossenen. Streeck und Heinze sehen hier eine politisch zu verantwortende „Spaltung unserer Gesellschaft“ (ebd.) in *insider* und *outsider*, Beschäftigte und Arbeitslose, angesichts derer sich die Gerechtigkeitsfrage in ganz neuer Form stelle: „Hauptproblem sozialer Gerechtigkeit ist heute nicht mehr, oder doch nicht mehr in erster Linie, die Ungleichheit zwischen Automobilarbeiter und Kellner, son-

dern die zwischen beiden auf der einen und dem Arbeitslosen, Sozialhilfeempfänger oder ‚stillen Reservisten‘ auf der anderen Seite.“ (41)¹ Insgesamt, so das Ergebnis der Analyse, werden den deutschen Unternehme(r)n „Löhne und Abgaben“ abverlangt, „die konstruiert sind, als handele es sich um Strafgebühren für die Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft“ (ebd.) – und umgekehrt ist das soziale Sicherungssystem so ausgestaltet, als sei es das gute Recht eines jeden Arbeitnehmers, dieser Veranstaltung fernzubleiben. Wenn aber der Übergang ins und der Verbleib im Beschäftigungssystem nicht nur eine Frage der Kosten, sondern auch der Gerechtigkeit ist, dann ist aus Effizienzgründen ebenso wie aus Gerechtigkeitserwägungen heraus ein Sozialleistungssystem abzulehnen, das nicht zur Arbeit anreizt, sondern Nicht-Arbeit fördert. Eine Politik der „Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien“ und des „raschen Entzugs von Leistungen bei Ablehnung eines Beschäftigungsangebots“ ist dann nicht nur ökonomisch, sondern eben auch normativ geboten – und im übrigen durch die Praxis ‚der anderen‘ gedeckt: „Es besteht kein Anlaß, warum in Deutschland geringere Anforderungen an arbeitslose Leistungsempfänger gestellt werden sollten als in Dänemark oder Schweden – in Ländern mit unbezweifelbarer sozialer und sozialdemokratischer Prägung.“ (45)² Auf dieser Grundlage fordern ‚die Zwei von der Denkfabrik‘ institutionelle Reformen, modernisierte Gerechtigkeitsvorstellungen und damit – allem voran – veränderte Leitbilder sozialstaatlicher Regulierung, die, auf eingängige Formeln gebracht, in etwa lauten würden: von der Hängematte zum Sprungbrett³, von der Lohngleichheit zu gleicher Beschäftigungsfähigkeit und – in der Begrifflichkeit formuliert, die im Zentrum dieses Beitrages stehen soll – von der *De-Kommodifizierung zur Re-Kommodifizie-*

-
- 1 Frauen gibt es in dem Papier von Streeck und Heinze übrigens praktisch nicht. Und die Ungleichheit zwischen – sagen wir – „Automobilarbeiter und Kellner“ auf der einen Seite und Automobilfabrikant und Gastronomieunternehmer auf der anderen ist hier ohnehin kein Thema mehr. Die Deutungshegemonie der „Neuen Soziale Frage“ ist also endlich auch von der Sozialdemokratie akzeptiert worden – die „Alte soziale Frage“ hingegen paßt sich nicht mehr so recht in Weltbild und Begriffswelt des „modernen Sozialdemokraten“ ein.
 - 2 Hier zeigen sich die ersten – jedenfalls argumentativen – Erfolge der *benchmarking*-Methode: „Wenn sich irgendwo in der Welt erfreuliche Sozialdaten finden, werden sie zu Sollwerten der sozialdemokratischen Politik ... erklärt.“ (Kaube 1999: 43) Und wenn das Vorbild selbst als sozialdemokratisch firmiert, dann um so besser; interessanterweise nehmen Streeck und Heinze hier jene zweifellos der industriegesellschaftlichen „Ersten Moderne“ entstammende „sozialdemokratische Prägung“ skandinavischer Nationen für ihr Argument in Anspruch, die sie ansonsten gerade als zu überwindende, weil „vormoderne“ Orientierung zurückweisen.
 - 3 Bei Blair und Schröder liest sich das folgendermaßen (Frankfurter Rundschau 1999: 18): „Ein Sozialversicherungssystem, das die Fähigkeit, Arbeit zu finden, behindert, muß reformiert werden. Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln.“

rung. Es ist die Ablösung der bisherigen Politik „einer Stilllegung wachsender Teile des Arbeitsangebots“ (Streeck/Heinze 1999: 38) durch „eine konsequente Politik der Erhöhung des Beschäftigungsniveaus“ (ebd.: 39), die den Kern des von Streeck und Heinze formulierten, neosozialdemokratischen Reformprogramms ausmacht – eine arbeitsmarkt- und sozialpolitische Umorientierung, die den SPIEGEL von nicht weniger als einem „Paradigmenwechsel“ (DER SPIEGEL Nr. 19 vom 10.5.1999: 30) sprechen läßt.

Dieser „Paradigmenwechsel“, der sich vielleicht am klarsten in dem Diktum Streecks und Heinzes „(fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner“ (1999: 44) manifestiert⁴ (und in der Forderung kulminiert, „das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors für den ersten und legalen Arbeitsmarkt zu erschließen“ [ebd.: 40]),⁵ soll den folgenden Ausführungen gleichsam als Ausgangshypothese dienen. Es geht also zunächst – über das bis hierhin kritisch Angemerkte hinaus – nicht darum, die Analyse der beiden Regierungsberater ihrerseits im Detail, in ihren einzelnen Elementen und Dimensionen, zu analysieren (obwohl besagte kritische Anmerkungen am Ende des Beitrages wieder aufgenommen werden). Es geht auch nicht – oder besser: nicht in erster Linie und nicht in vordergründiger Weise – um die diesbezügliche Angemessenheit des Begriffs des „Paradigmenwechsels“, der etwa in Peter Halls Analyse von Politikprozessen als die weitreichendste Form des Politikwandels gilt, insofern die Veränderung der Politikinstrumente und ihrer konkreten Ausgestaltung hier einhergeht mit einem Wandel der allgemeinen Politikziele, also mit „radical changes in the overarching terms of policy discourse“ (Hall 1993: 279).⁶ Vielmehr geht es darum, den Sinn zu schärfen für einige logische, genauer: soziologische

-
- 4 Die entsprechende Passage bei Blair und Schröder lautet (Frankfurter Rundschau 1999: 18): „Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung sind besser als gar keine Arbeit, denn sie erleichtern den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung.“ Es ist bezeichnend, daß die Frage nach den Qualitäts- und Gütekriterien eines Arbeitsplatzes hier überhaupt nicht mehr gestellt wird; ‚Beschäftigung‘ wird zum Wert an sich, ohne weitere Differenzierungen. Entsprechend apodiktisch und keiner irgendwie gearteten Qualifizierung zugänglich behaupten die beiden Partei- und Regierungschefs an anderer Stelle (ebd.): „Eine Zunahme der Beschäftigung und der Beschäftigungschancen ist die beste Garantie für eine in sich gefestigte Gesellschaft.“
 - 5 Man könnte auch behaupten, daß sich der „Paradigmenwechsel“ in dieser Forderung erschöpft. Jedenfalls stellt Hengsbach (1999: 10) dies für die groß angelegte Reformagenda Blairs und Schröders fest: „Die Vision verdampft zu einfachen Diensten für Niedrigqualifizierte, deren Arbeitsverhältnisse von Lohnnebenkosten entlastet werden.“
 - 6 Diesem Konzept gemäß findet ein Paradigmenwechsel dann statt, wenn das dominante Paradigma („policy paradigm“) sich als unfähig erweist, mit nicht vorhergesehenen bzw. im Rahmen des Paradigmas nicht vorhersehbaren Entwicklungen (Hall spricht hier auch von „Anomalien“) umzugehen. Das Experimentieren mit neuen Politikinstrumenten innerhalb des alten Paradigmas und die Erfahrung des Scheiterns dieser Experimente treiben dann den Verfall desselben und den Wechsel zu einem anderen, konkurrierenden Paradigma voran, das damit – bis auf weiteres – politische Dominanz erlangt (vgl. hierzu Hall 1993: insb. 280f.).

Grundlagen jeder neuen, auch der laufenden Sozialstaatsdebatte; für ein Grundlagen-Wissen, das vor lauter sozialdemokratischer Vergangenheitsbewältigung, internationalem *benchmarking* und sozialpolitischem ‚Paradigmenwechsel‘ – von der De- zur Re-Kommodifizierung – offensichtlich selbst bei ausgewiesenen Sozialwissenschaftlern (mehr noch: Soziologen) in Vergessenheit zu geraten droht.

Die Geschichte aller bisherigen Sozialstaatsdebatten – so meine Behauptung – ist die Geschichte des Versuchs, ‚Arbeit‘ und ‚Sozialstaat‘ (oder, in der im weiteren verwendeten Begrifflichkeit ausgedrückt: Kommodifizierung und De-Kommodifizierung) *gegeneinander auszuspielen*; und dies bis zuletzt. Bei Streeck und Heinze findet sich der in dieser Hinsicht entscheidende Passus in unmittelbarem Zusammenhang mit dem oben als Quintessenz des Paradigmenwechsels zitierten Satz (der im Original nur ein Nachsatz ist): „Aus Arbeit herausgenommen zu werden ist weder eine Wohltat noch gar ein Recht; (fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner ...“ (1999: 44).⁷ Mit dieser Sentenz fallen die beiden erklärten Sozialstaatsreformer nicht nur hinter ein (wenn nicht *das*) Kernelement der sozialdemokratischen politischen Philosophie des Wohlfahrtsstaates zurück, sondern eben auch – und dieser Aspekt soll im Vordergrund der folgenden Überlegungen stehen – hinter den einmal erreichten Erkenntnisstand soziologischer Sozialstaatstheorie. Damit sind sie freilich nicht allein. Die *Ambivalenz von Sozialpolitik* in ihrer Regulierung gesellschaftlicher Arbeit ist nicht nur – was kaum verwundert – den politischen Debatten um „Krise“ und Zukunft des Sozialstaats fremd. Der Sinn für die im Sozialstaat angelegte, für sozialpolitische Intervention konstitutive *Dialektik von Kommodifizierung und De-Kommodifizierung*, welcher etwa der Sozialstaatstheorie der siebziger Jahre noch durchaus zu eigen war, ist im Zuge der sozialwissenschaftlichen Theorie- und Konzeptentwicklung der beiden vergangenen Jahrzehnte auch der wissenschaftlichen Debatte zusehends abhanden gekommen.

Der anschließende, bewußt knapp gehaltene Durchgang durch die sozialpolitiktheoretischen Konzepte der Kommodifizierung, De-Kommodifizierung und Re-Kommodifizierung stellt den Versuch dar, das dialektische Moment staatlicher Sozialpolitik und Sozialpolitikentwicklung wieder in Erinnerung zu rufen und zunächst zumindest der *wissenschaftlichen* Debatte erneut

7 „..., auch deshalb, weil die wichtigste Voraussetzung dafür, einen besseren Arbeitsplatz zu finden, darin besteht, erst einmal überhaupt einen zu haben.“ Und dann modernisieren die beiden Autoren kurzerhand auch noch den sozialdemokratischen Solidaritätsbegriff – wobei wir erneut Zeugen der Segnungen des *benchmarking* werden: „Auch neigen Menschen dazu, sich in Abhängigkeit und Randständigkeit einzurichten, wenn ihnen die Erfahrung vorenthalten wird, daß sie für sich selbst sorgen können. In unseren nordwesteuropäischen Nachbarländern weiß man schon längst, daß es zu den Solidaritätspflichten der Gemeinschaft gehört, ihre Mitglieder nicht vor Marktzwängen zu schützen, die sie dazu bewegen könnten, sich noch einmal aufzuraffen“ (Streeck/Heinze 1999: 44).

verfügbar zu machen. Im Lichte dieser Dialektik besehen, so die Schlußfolgerung meines Beitrages, stellt sich besagte Debatte als eine – in ihrer begrifflichen Einseitig- bzw. Einspurigkeit – der Komplexität des Gegenstands durchaus unangemessene dar. Gilt dies jedoch schon für wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit diesem Thema, so läßt sich von der politischen Sozialstaatsdebatte schlechterdings kein höheres Reflexionsniveau erwarten, geschweige denn wissenschaftlich einfordern.

Kommodifizierung

Der Begriff der „Kommodifizierung“ hat erst in den neunziger Jahren, interessanterweise als von jenem der „De-Kommodifizierung“ abgeleiteter (vgl. unten), Eingang in die Theorie der Sozialpolitik gefunden. Er kennzeichnet jedoch zutreffend denjenigen sozialpolitischen Sachverhalt, den bereits die gemeinhin als neomarxistisch bezeichnete Sozialstaatstheorie der siebziger Jahre in den Mittelpunkt ihres Interesses gerückt hatte. Als für die damalige bundesdeutsche Diskussion ebenso bezeichnender wie bahnbrechender Beitrag kann der Text mit dem programmatischen Titel „Staatstheorie und Sozialpolitik“ gelten, den Gero Lenhardt und Claus Offe im Jahr 1977 veröffentlichten. Er thematisiert den funktionalen Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und den Strukturproblemen kapitalistischer Gesellschaften, versucht also die Funktionen staatlicher Politik „aus den spezifischen Problemen einer auf privater Kapitalverwertung und freier Lohnarbeit beruhenden Wirtschafts- und Klassenstruktur“ (Lenhardt/ Offe 1977: 100) heraus zu erklären. In diesem Kontext wird *Sozialpolitik* von den beiden Autoren in einem umfassenden Sinne verstanden und funktional dem Strukturproblem der Vergesellschaftung der Arbeit, genauer: den Strukturproblemen „der Vergesellschaftung durch Lohnarbeit“ bzw. „der Integration von Arbeitskräften in das System der Lohnarbeit“ (ebd.: 112 bzw. 108; vgl. zum folgenden insb.: 101-113) zugeordnet.

Ausgangspunkt dieser inhaltlichen Funktionsbestimmung von Sozialpolitik ist die Überlegung, daß die lohnarbeitsförmige Vergesellschaftung der Arbeitskraft – sprich: die historische Entstehung eines Arbeitsmarktes – keineswegs als soziologische Selbstverständlichkeit zu sehen ist. Soziologisch spreche wenig dafür, daß die im Prozeß der industriellen Modernisierung ihrer ursprünglichen Arbeits- und Subsistenzformen beraubten Individuen gewissermaßen spontan oder aber allein aufgrund des Marx'schen „stummen Zwangs der ökonomischen Verhältnisse“ ihre Arbeitskraft am Markt anböten – und um so mehr für „die These, daß die faktisch massenhaft vollzogene Transformation der *depossedierten* Arbeitskraft in *Lohnarbeit* nicht ohne *staatliche Politiken* möglich war und ist“ (103; Hervorh. im O-

rig.).⁸ Lenhardt und Offe sprechen in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit einer aktiven, staatlich organisierten „Proletarisierung“ im Sinne „der Eingliederung von Arbeitskraft in den Arbeitsmarkt“ (102) – und meinen damit jenen eingangs angesprochenen Sachverhalt der Kommodifizierung, jenen Prozeß also, durch den die menschliche Arbeitskraft zur Ware (englisch „commodity“), zum Gegenstand von Kauf- und Verkaufshandlungen, wird. Sozialpolitik umfaßt dementsprechend all jene repressions-, sozialisations- und sicherungspolitischen Maßnahmen, Strategien und Institutionen, die diesen Prozeß der Proletarisierung, der Transformation von Arbeitskraftbesitzern in Lohnarbeiter, kontinuierlich aufrechterhalten. „Sozialpolitik ist die staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von *Nicht-Lohnarbeitern in Lohnarbeiter*.“ (101; Hervorh. im Orig.)⁹

Nur auf zwei Aspekte dieser Funktionsanalyse von Sozialpolitik, die für die folgende Argumentation von Bedeutung sind (und auch für die weitere Debatte hätten sein sollen), sei hier kurz hingewiesen. Zum einen verweisen Lenhardt und Offe darauf, daß die Proletarisierungs- bzw. Kommodifizierungstendenz staatlicher Sozialpolitik nicht absolut und total ist oder besser: daß sie dies aus funktionalen Gründen nicht sein *kann*. Der Fokus auf die sozialpolitische Konstitution von Lohnarbeit bzw. der Sozialfigur des Lohnarbeiters verstellt den beiden nicht den Blick dafür, daß die Praktikabilität dieser Politik „die *politische Institutionalisierung* ... diverser Kategorien von Nicht-Lohnarbeitern zur Voraussetzung hat“ – „daß eine Vergesellschaftung durch Lohnarbeit in der Tat zur Voraussetzung hat, daß arbeitsmarkt-externe Existenzformen *staatlich* organisiert und sanktioniert werden“ (104 bzw. 103; Hervorh. jeweils im Orig.). Dies gilt in dreifacher Hinsicht:

Erstens bedarf es zwecks Sicherstellung elementarer *gesellschaftlicher* Reproduktionsfunktionen in gewissem Ausmaß einer Population nicht-proletarisierter Individuen; eine Kategorie von Reproduktionsarbeitern (konkret dürfte das wohl heißen: von Reproduktionsarbeiterinnen) gehört zu den „sozialstrukturellen Voraussetzungen dafür ..., daß Lohnarbeiter überhaupt als Lohnarbeiter fungieren können“ (103). Hier geht es also um den ex ante-Ausschluß bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Prozeß der Kommodifizierung, um ihren Verbleib im Zustand der *Prä-Kommodifizierung* gewissermaßen.

8 „Wenn ‚ökonomische Verhältnisse‘ zu etwas nötigen, dann zur Erfindung gesellschaftlicher Einrichtungen und Herrschaftsverhältnisse, die ihrerseits keineswegs auf *stummem* Zwang beruhen.“ (Lenhardt/Offe 1977: 107; Hervorh. im Orig.)

9 Jenseits des hier Verhandelten kommt dem Beitrag von Lenhardt und Offe damit das grundsätzliche Verdienst zu, gegen die landläufige Vorstellung von Sozialpolitik als „reaktiv-kompensatorischer“ Staatsintervention die „konstitutiv-gestalterische“ Funktion staatlicher Sozialpolitik hervorgehoben zu haben. Vgl. zu diesem Perspektivenwechsel der Sozialpolitikforschung detailliert Huf 1998 (insb.: 15-35).

Zweitens gilt es, die stetige Reproduktion der *individuellen* Arbeitskraft der Lohnarbeiter sicherzustellen, also Sorge zu tragen für die beständige Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit von Arbeitskraft und damit für ihre Tauschbarkeit auf Arbeitsmärkten.¹⁰ Somit haben wir es hier mit der vorübergehenden oder dauerhaften Entlassung von Lohnarbeitern aus dem Zustand der Kommodifizierung in institutionalisierte „arbeitsmarkt-externe ‚Auffangpositionen‘“ (106) zum Zwecke der Regeneration oder Qualitätsverbesserung ihrer (Ware) Arbeitskraft zu tun – wenn man so will, mit *De-Kommodifizierung* in *qualitativer* Hinsicht.

Drittens schließlich ist in einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung ständig mit einem mehr oder weniger großen Angebotsüberhang an Arbeitskraft aufgrund begrenzter Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes zu rechnen. Damit stellt sich das „Problem der institutionellen ‚Unterbringung‘ der Teile des gesellschaftlichen Arbeitsvolumens, die aufgrund konjunktureller und struktureller Veränderungen nicht von der Nachfrage am Arbeitsmarkt absorbiert werden können“ (107). Es sind demnach „gesellschaftliche ‚Auffangbecken‘ außerhalb des Produktionsprozesses“ (ebd.) auch zum Zwecke der Regulierung des Arbeitsangebots vonnöten – Instrumente der *De-Kommodifizierung* in *quantitativer* Hinsicht.¹¹

Insgesamt bedeutet dies, daß die globale Kommodifizierungstendenz staatlicher Sozialpolitik partiell gebrochen wird durch gegenläufige, dekommodifizierende sozialpolitische Interventionen, die – je nach Perspektive – als die kommodifizierende Aktivität des Sozialstaates konterkarierend bzw. diese flankierend gesehen werden können. Ohne den Begriff der „De-Kommodifizierung“ einzuführen, haben Lenhardt und Offe damit vieles von dem analysiert (und zutage gefördert), was in späteren Zeiten mit eben jenem Begriff belegt (und wieder verdeckt) worden ist.

Zum anderen betonen Lenhardt und Offe immer wieder, daß die Stabilisierung und Steuerung des Proletarisierungsprozesses eine permanente sozialpolitische Aufgabe darstellt. Die historische Mission der Sozialpolitik erschöpft sich demgemäß nicht in der ‚ursprünglichen Proletarisierung‘ der Arbeitskraftbesitzer im Frühkapitalismus bzw. in der Konstitutions- und Konsolidierungsphase des Wohlfahrtsstaates (auf die sich der Beitrag von

10 Lenhardt/Offe (1977: 105) sprechen in diesem Zusammenhang von der notwendigen „‚Marktgängigkeit‘ der Arbeitskraft“; heute würde man dazu wohl „Beschäftigungsfähigkeit“ oder besser noch „employability“ sagen.

11 Die qualitative und quantitative Dimension der De-Kommodifizierung kann sich dabei durchaus in ein und derselben arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Institution bündeln – man denke etwa an die Rentenversicherung (Rehabilitation einerseits, Frühverrentung andererseits) oder die Arbeitslosenversicherung (Umschulungsversuche bei ‚Jüngeren‘ einerseits, Dauerbezug von Leistungen für ‚Ältere‘ andererseits); ganz in diesem Sinne verweisen Lenhardt/Offe (1977: 112) darauf, daß „auf der Ebene der korrespondierenden sozialpolitischen Maßnahmen ‚multifunktionale‘ Einrichtungen vorherrschen“.

Lenhardt/Offe vorrangig bezieht); auch im „Spätkapitalismus“ gilt, „daß die Existenzform der Lohnarbeit *nicht anders als durch Sozialpolitik* erhalten werden kann“ (125, Anm. 5; Hervorh. i. O.). Insofern Sozialpolitik funktional dem „Problem der *Konstitution und kontinuierlichen Reproduktion* des Lohnarbeitsverhältnisses“ (113; Hervorh. von mir, S.L.) zugeordnet ist, ist und bleibt sie eine unverzichtbare, dauerhafte Aufgabe des kapitalistischen Staates – in ihrer Kommodifizierungs-Funktion wie auch in ihrer Dimension der De-Kommodifizierung.

De-Kommodifizierung

Die sozialwissenschaftliche Sozialstaatsdebatte in Deutschland hat dieses Reflexionsniveau hernach kaum je wieder erreicht. Die bei Lenhardt/Offe – trotz des primären Interesses an der sozialstaatlichen Proletarisierungsaktivität – angelegte *Doppeldeutigkeit* des Konzepts der Kommodifizierung, welche eben *notwendig immer auch ihr Gegenteil impliziert*, geht im weiteren Verlauf der theoretischen Überlegungen zur de- bzw. später re-kommodifizierenden (vgl. unten) Sozialpolitik zusehends verloren.

Dabei kommt die Theorie der De-Kommodifizierung in den achtziger Jahren – wie zuvor jene der Kommodifizierung – noch ohne diese zugegebenermaßen leicht monströse Begrifflichkeit¹² aus. In der Bundesrepublik thematisieren Bernhard Blanke und Mitarbeiter, ein Jahrzehnt nach Lenhardt/Offe, das Phänomen der De-Kommodifizierung unter dem Titel *Staatliche Sozialpolitik und die Regulierung der Nichterwerbstätigkeit* (Blanke et al. 1987). Im Rahmen ihrer auf die Veränderungen des Politikmodus in der Expansions- und Krisenphase des Nachkriegswohlfahrtsstaates gerichteten Analyse erscheint ihnen als zentrales Bezugsproblem sozialpolitischer Intervention nicht (mehr) jenes der „Proletarisierung“ der Arbeitskraft, sondern (mit Luhmann 1981) das der „Inklusion“ der Individuen in die einzelnen sozialstaatlichen Leistungssysteme. Zwar gilt ihnen „Inklusion“ als *ökonomische* Tendenz (im Sinne universalisierter Arbeitsmarktintegration und der Dominanz *marktvermittelter* Formen der Existenzsicherung) und als *politischer* Prozeß (im Sinne der Erweiterung *staatlicher* Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die gesellschaftliche und individuelle Reproduktion) gleichermaßen. Doch indem sie ihr Augenmerk fast ausschließlich auf die „politische“ Dimension der Inklusionsbewegung richten, und das heißt in ihrer Deutung: auf Sozialpolitik als Politik der „Verteilung von Teilhabechancen“ (Blanke et al. 1987: 299), rückt bei ihnen nicht nur das bei Lenhardt/Offe noch so präsenste herrschaftlich-repressive Moment von Sozialpolitik in den Hintergrund; vor allen Dingen

12 Für deren notwendig häufige Verwendung im vorliegenden Beitrag es dementsprechend um Nachsicht zu bitten gilt.

geht ihnen, insoweit Sozialpolitik allein auf ihre de-kommodifizierende, Marktwänge mildernde Funktion reduziert wird, das Gespür für deren Dialektik verloren.

Im Verständnis von Blanke et al. kann bzw. konnte Sozialpolitik in der Expansionsphase des Wohlfahrtsstaates – sprich: in jenen goldenen Zeiten der (annähernden) Vollbeschäftigung – „für alle“ eine lebenslange Integration in den Arbeitsmarkt *voraussetzen*, die sie kompensatorisch begleitet, um das propagierte und erwartete Maß an wohlfahrtsstaatlicher Sicherheit zu produzieren“ (Blanke et al. 1987: 299; Hervorh. im Orig.).¹³ Mit der Beschäftigungskrise aber, der „neuen“ Realität eines ständigen Angebotsüberschusses auf dem Arbeitsmarkt, fällt der Sozialpolitik auch eine neue, „eigenständige ‚Funktion‘ zu, nämlich die arbeitsmarktexterne soziale Integration einer im Prinzip erwerbsfähigen, aber -untätigen Personengruppe zu gewährleisten“ (ebd.). Als Leistungen der staatlichen Sozialpolitik kommen damit praktisch alleine noch die Maßnahmen der arbeitsmarktexternen Existenzsicherung in den Blick, die für Lenhardt und Offe eben nur *einen Teil* ihrer funktionalen Bestimmung ausmachten. Deren Perspektive auf den sozialpolitischen Gegenstand wird schlicht umgekehrt – und dabei vereinseitigt: Sozialpolitik ist für Blanke et al. nichts anderes als die politische „Transformation von Lohnarbeit in Nicht-Lohnarbeit“, die temporäre oder endgültige Transformation von überzähligen Arbeitskraftanbietern in die soziale Rolle von ‚Alten‘, ‚Auszubildenden‘, ‚Invaliden‘, ‚Müttern‘ usw. (vgl. 1987: 303-306; Zitat: 306). Dieser einseitigen Funktionsbestimmung entsprechend können Blanke et al. denn auch von einer in der Beschäftigungskrise überhand nehmenden Tendenz zur „Verwohlfahrtsstaatlichung der Arbeitskraft“ (1987: 306, Fn. 9; vgl. ebd.: 309-311) sprechen, wo Lenhardt und Offe noch zu zeigen versuchten, daß die Transformation von Lohnarbeit in Nicht-Lohnarbeit, „De-Kommodifizierung“ also, nur *die eine Seite* der Verwohlfahrtsstaatlichung bzw. der wohlfahrtsstaatlichen Vergesellschaftung von Arbeit ist – bzw. *die andere Seite* der Transformation von Nicht-Lohnarbeit in Lohnarbeit, sprich der „Kommodifizierung“.¹⁴

Das zu Blanke et al. Gesagte gilt mindestens in gleichem Maße auch für

13 Hier ist sie wieder – „die landläufige Vorstellung von der Sozialpolitik als einer ‚reaktiven‘ ... Politik“ (Lenhardt/Offe 1977: 125, Anm. 5); vgl. o., Fn. 9.

14 Was bei Blanke et al. bleibt, ist ein eingeschränktes Verständnis der Ambivalenz des Prozesses der „Verwohlfahrtsstaatlichung“ vulgo De-Kommodifizierung: Sie diagnostizieren eine „Tendenz zur Verunsicherung“ der wohlfahrtsstaatlich alimentierten Nicht-Beschäftigten in materieller und insbesondere rechtlicher Hinsicht, was sich etwa in einem verminderten Teilhabestatus und geschwächten Anspruchspositionen bei langanhaltend Arbeitslosen äußere (vgl. 1987: 310f.). Daß diese Tendenz etwas mit der konstitutiven, nach wie vor relevanten Kommodifizierungsfunktion von Sozialpolitik – also der anderen Seite der „Verwohlfahrtsstaatlichung“ – zu tun haben könnte, gerät ihnen aufgrund ihrer begrifflichen Vorentscheidung, ihres *halbierten Sozialpolitikverständnisses*, nicht in den Blick.

Gøsta Esping-Andersen, den nach allgemeiner Überzeugung Doyen der internationalen Wohlfahrtsstaatsforschung, über dessen überaus einflussreiches Werk zu den *Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990) das Kunstwort der „De-Kommodifizierung“ (englisch „de-commodification“) auch in die deutsche Sozialpolitikforschung Eingang gefunden hat, wo es seither einen festen Platz einnimmt. Auch für Esping-Andersen liegt die Quintessenz moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit in der Minderung der Marktabhängigkeit der Arbeitskraft, deren warenförmiger Verausgabung durch staatliche Sozialpolitik institutionelle Grenzen gesetzt werden. Bemerkenswert ist im Lichte der vorherigen Ausführungen vor allem die Absolutheit, mit der Esping-Andersen das Konzept der „De-Kommodifizierung“ – der bezahlten Ausstiegsmöglichkeiten aus der Erwerbsarbeit – zur überzeitlichen Wesensbestimmung von Sozialpolitik¹⁵, zur Grundlage einer mit umfassendem Anspruch auftretenden Typologisierung moderner Wohlfahrtsstaaten sowie letztlich zum politischen Ideal erhebt, an dem die Güte sozialpolitischer Regulierungen zu bemessen ist.¹⁶ „Mit dem Begriff der De-Kommodifizierung wird Sozialpolitik auf eine bestimmte Funktion reduziert“ (Rieger 1998: 64) – und die einstmals offensichtliche Tatsache, daß sozialpolitische Intervention immer mit *beidem*, mit Kommodifizierung *und* De-Kommodifizierung *zugleich* beschäftigt ist, offenbar nachhaltig verdunkelt.

Re-Kommodifizierung

Jedenfalls ist es nur durch die drückende Dominanz des De-Kommodifizierungs-Theorems Esping-Andersen'scher Prägung in der internationalen Sozialpolitikforschung zu erklären, daß die in den späten neunziger Jahren konstatierten Tendenzen eines Abbaus wohlfahrtsstaatlicher Sicherheitsverbürgungen und einer damit einhergehenden stärkeren Unterwerfung der Arbeit bzw. der Arbeitskräfte unter Marktgesetze relativ unvermittelt in den Ruch eines „Paradigmenwechsels“ sozialpolitischer Regulierung kommen konnten. Wiederum ein Jahrzehnt nach dem Beitrag von Blanke et al. haben sich in Deutschland Jürgen Neyer und Martin Seeleib-Kaiser (1996) angeschickt, diese Tendenzen auf den Begriff der „Re-Kommodifizierung“ zu bringen – in einer kursorischen Analyse, die den bezeichnenden

15 „The extension of social rights *has always been regarded* as the essence of social policy. ... we choose to view social rights in terms of their capacity for ‚de-commodification‘. The outstanding criterion for social rights *must be* the degree to which they permit people to make their living standards independent of pure market forces. It is in this sense that social rights diminish citizens' status as ‚commodities‘.” (Esping-Andersen 1990: 3; Hervorh. von mir, S.L.)

16 Vgl. zur Kritik Esping-Andersens die Beiträge in Lessenich/Ostner (1998); darin zur Problematik des De-Kommodifizierungs-Konzepts v.a. Rieger (insb.: 63-75) und Lessenich.

Titel *Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat* trägt.

Neyer und Seeleib-Kaiser knüpfen in ihrer Argumentation an die in der Regulations- bzw. Postfordismus-Theorie (und zum Teil auch darüber hinaus) mittlerweile gebräuchliche Diagnose an, wonach der Wohlfahrtsstaat im Begriff der Transformation zu einem „Wettbewerbsstaat“ ist, in welchem „die Sozialpolitik eindeutig den Erfordernissen der Arbeitsmarktflexibilisierung und/oder den Zwängen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet“ (1996: 36) wird.¹⁷ Im Kontext der Globalisierung im Sinne eines Prozesses „der zunehmenden Entstofflichung und Entgrenzung“ (ebd.: 40) der Ökonomie wird, so die hier allgemein geteilte Interpretation, der Optionshaushalt wohlfahrtsstaatlicher Politik in dramatischer Weise geschmälert – mit dem Ergebnis, daß die „verstärkte Wiederankoppelung der Ware Arbeit an die Gesetze von Angebot und Nachfrage“ (ebd.) zur neuen, maßgeblichen Richtschnur sozialpolitischer Intervention avanciert und die einzelnen Arbeitskraftbesitzer „verstärkt Marktgesetzen ungeschützt ausgesetzt“ (43) werden. Instrumente dieser international verbreiteten,¹⁸ politisch initiierten Re-Kommodifizierung sind u.a. die Absenkung monetärer Sozialtransfers im Falle von Arbeitslosigkeit, die Verschärfung von Berechtigungskriterien für den Leistungsempfang, die regulative und/oder materielle öffentliche Förderung niedrig entlohnter Erwerbsarbeit sowie die Verschärfung des Arbeitszwangs im Rahmen von Sozialhilfeprogrammen („workfare“).

So zutreffend diese Beobachtung sein dürfte, so fragwürdig erscheint hingegen die Einschätzung der beiden Autoren, daß diese Antworten der Sozial- bzw. Arbeitsmarktpolitik auf die Zwänge der Globalisierung „grundsätzlich als starkes Indiz für ein neues soziales Regulierungsmuster verstanden werden“ (43) können. Peter Hall, den Seeleib-Kaiser an anderer Stelle bemüht, um diese These eines ‚neuen sozialen Regulierungsmusters‘ zu plausibilisieren, wollte den Begriff des „Paradigmenwechsels“ bzw. eines Wandels „dritter Ordnung“ für jene – überaus seltenen – Prozesse radikaler Veränderung reserviert wissen, in deren Folge sich nicht nur die *Instrumente* der Politik und ihre konkrete Ausgestaltung, sondern darüber hinaus auch die übergreifenden *Ziele* politischer Regulierung transformieren.¹⁹ Seeleib-Kaiser (1997: 98) schlägt nun vor, „von einer Veränderung

17 Vgl. dazu stellvertretend z.B. Jessop (1994) oder Hirsch (1995). Heinze et al. (1999) haben den Begriff des „Wettbewerbsstaates“ aufgenommen und einer positiv-pragmatischen Umdeutung im Sinne eines permanenten politischen Lernens von fremden *best practices* (also gleichsam einer institutionalisierten *Benchmarkisierung* der Sozialpolitik) unterzogen.

18 Neyer/Seeleib-Kaiser weisen entsprechende Maßnahmen für die USA, Japan und die Bundesrepublik nach (vgl. 1996: 40-43).

19 Prozesse des Wandels auf der Ebene von Instrumenten und deren gradueller Justierung firmieren bei ihm hingegen als Momente des „first“- bzw. „second-order change“ und sind als solche Teil des Geschäfts von „normal policymaking“; vgl. Hall 1993 (insb.:

dritter Ordnung oder einer gravierenden Veränderung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements dann [zu] sprechen, wenn ... nunmehr nicht mehr die soziale Abfederung, sondern die politische ‚Anpassung‘ der Einkommenssicherungsprogramme an die Erfordernisse des Marktes (‚Re-Kommodifizierung‘) im Vordergrund stünde“. Hier zeigt sich, welche weitreichende analytische Konsequenzen die Verabsolutierung der wohlfahrtsstaatlichen De-Kommodifizierungsfunktion, die begriffliche und damit gedankliche Gleichsetzung von Sozialpolitik mit staatlichen „politics against markets“ (vgl. Esping-Andersen 1985), zeitigt: Nur vor diesem Hintergrund nämlich kann die Tendenz zur Re-Kommodifizierung als „Paradigmenwechsel“, und das heißt: als Veränderung der Zielvorgaben und der Funktionsbestimmungen ‚des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements‘ erscheinen; nur unter dieser Voraussetzung kann die Politik der Re-Kommodifizierung, und sei es auch bloß im Interesse des schmissigen Titels, als „Arbeitsmarktpolitik *nach dem Wohlfahrtsstaat*“ (Neyer/Seeleib-Kaiser 1996; Hervorh. von mir) gehandelt werden.

Dabei ist Sozialpolitik – man erinnere sich an Lenhardt/Offe – immer auch und immer schon genuine *workfare*-Politik gewesen – und ist dies nicht etwa erst seit Entdeckung der „Globalisierung“. Nur arbeitet die Politik des *workfare* eben historisch mit unterschiedlichen Instrumenten, Maßnahmen und Methoden, mit wechselnden Mischungsverhältnissen von Anreiz und Zwang. Für Neyer/Seeleib-Kaiser ist „die Transformation der Arbeitsmarktpolitik nur der Anfang einer langen Folge weiterer Transformationen des modernen Wohlfahrtsstaates“ (44) in Richtung auf Re-Kommodifizierung – bis zum nächsten Paradigmenwechsel, der dann erneut „gravierende Veränderungen in der Balancierung von Marktkräften und regulativer staatlicher Kompetenz“ (ebd.) bringen wird. Hier aber liegt der Kern des Mißverständnisses: Der Wohlfahrtsstaat *ist* eine einzige Abfolge von Transformationen *innerhalb* ein und desselben Paradigmas, von ‚Veränderungen in der Balancierung von Marktkräften und regulativer staatlicher Kompetenz‘ im Sinne der Beschränkung dieser Marktkräfte. *Der Sozialstaat ist ein institutionalisierter Modus der permanenten politischen Akzentverschiebung zwischen Kommodifizierung und De-Kommodifizierung*. Insofern bedeutet Re-Kommodifizierung per se noch keinen ‚Paradigmenwechsel‘, kein ‚neues soziales Regulierungsmuster‘; Re-Kommodifizierung kündigt nicht vom Ende des Wohlfahrtsstaates, sondern von seinem Wesen.²⁰

277-281) und oben, Fn. 6.

20 Daß es mit dem von den beiden Autoren suggerierten Paradigmenwechsel nicht allzu weit her sein kann – und daß man mit der Vergabe dieses Prädikats sparsam umgehen sollte – zeigt nicht zuletzt die Tatsache, daß mit Seeleib-Kaiser nur wenig später einer der beiden, diesmal mit einem anderen Koautor, von einer gänzlich anders gelagerten, gegenläufigen Tendenz Kunde tut – in einem Beitrag *Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in*

Vorwärts – und nichts vergessen

Betrachtet man rückblickend die wissenschaftliche Debatte um die Funktionen von Sozialpolitik und die Wandlungen des Wohlfahrtsstaates, so lassen sich eine im Zeitverlauf zunehmende theoretische Oberflächlichkeit derselben einerseits, eine rapide abnehmende Verfallszeit wohlfahrtsstaatlicher Transformationsdiagnosen andererseits feststellen – zwei Tendenzen, die Reflex sind eines halbierten Verständnisses von Sozialpolitik, eines Verfalls dialektischen Denkens (vgl. Abbildung 1). Die Folgen dieses Verfalls machen dabei an den Grenzen des Wissenschaftssystems nicht halt, sondern vermitteln sich – sei es direkt, über wissenschaftliche Politikberatung, oder indirekt, über die Diffusion von Versatzstücken der wissenschaftlichen Diskussion in den öffentlichen Raum – in eine politische Debatte, die strukturell von eindimensionalen Krisenszenarien und entsprechend einseitigen Reformstrategien beherrscht wird.

Abbildung 1: Arbeit und Sozialpolitik in der deutschen Sozialstaatsforschung der 70er, 80er und 90er Jahre

Autoren	Bezugspunkt	Perspektive / Tendenz
Lenhardt/Offe	Konstitutions- und Konsolidierungsphase	Transformation von Nicht-Lohnarbeit in Lohnarbeit K.
Blanke et al.	Expansions- und Krisenphase	Transformation von Lohnarbeit in Nicht-Lohnarbeit De-K.
Neyer/Seeleib-Kaiser	Krisen- und Transformationsphase	Transformation von Nicht-Lohnarbeit in Lohnarbeit Re-K.

Erläuterungen: K. = Kommodifizierung; De-K. = De-Kommodifizierung; Re-K. = Re-Kommodifizierung

Könnte dieser (im doppelten Sinne: im wissenschaftlichen und politischen Diskurs) doppelten Eindimensionalität eine *realistische Theorie der Sozialpolitik*, eine reflektierte Analyse ihrer prinzipiell unhintergehbaren Dia-

der Bundesrepublik Deutschland (Bleses/Seeleib-Kaiser 1999), der, bei ähnlichem Mut zur *Posthistoire*-Diagnose wie drei Jahre zuvor, durchaus auch „Sozialpolitik nach der Lohnarbeit“ hätte betitelt sein können. Die Ausweitung originär familienbezogener Sicherungsleistungen, so das Argument, stelle tendenziell „ein wesentliches Kennzeichen lohnarbeitszentrierter Wohlfahrtsstaaten grundlegend in Frage: den unbestrittenen Vorrang des Arbeitsmarktes“ (ebd.: 130). Zum zweiten Mal innerhalb kürzester Zeit wird dementsprechend ein „Wandel in den Strukturmerkmalen des deutschen Wohlfahrtsstaates“ (127) behauptet, mit der „Transformation vom lohnarbeitszentrierten zum familienorientierten Sozialstaat“ (131) ein neuerlicher „Wandel ‚dritter Ordnung‘“ (127) ausgerufen: Soviel Paradigmenwechsel war nie. Vgl. zur Kritik dieses Beitrages und insbesondere der seiner leitenden Annahme Lessenich (1999).

lektik, wirksam entgegengesetzt werden, so wäre damit schon viel gewonnen. In einem ersten Schritt, der hier gegangen werden sollte, bedarf es dazu nicht mehr als den bereits akkumulierten, aber offenbar weithin verschütteten Wissensbestand der sozialwissenschaftlichen Sozialpolitikforschung für die wissenschaftliche Debatte selbst wiederzuentdecken bzw. wiederzubeleben.

Dies wäre ein Gewinn in zweifacher Hinsicht. Wer nämlich, etwa mit Lenhardt/Offe, Kommodifizierung und De-Kommodifizierung als zwei Seiten derselben Medaille, als *gemeinsam konstitutive Prozesse wohlfahrtsstaatlicher Vergesellschaftung* begreift, wird den Wohlfahrtsstaat nicht als reine Wohltätigkeitsveranstaltung sehen (egal ob in diffamierender oder apologetischer Absicht) – und ebensowenig nur als groß angelegte Entmündigungs- oder Versklavungsaktion (wie dies Anti-Etatisten aller Zeiten, aller Länder und jeglicher Couleur behauptet haben und behaupten). Eine realistische Perspektive auf den Wohlfahrtsstaat zeigt, daß dieser in selektiver Weise institutionalisierte Rechte auf bezahlte Nicht-Arbeit verleiht, und dies im Rahmen einer quasi-generellen, politisch durchgesetzten Pflicht – man mag auch sagen: eines Zwangs – zur Erwerbsarbeit. Sozialpolitik im kapitalistischen Wohlfahrtsstaat rüttelt nicht an der gesellschaftlichen Zentralität von Lohnarbeit, sondern ist ein wesentlicher Bestandteil des Paradigmas marktvermittelter, lohnarbeitsförmiger Vergesellschaftung, zu deren immer neuen, veränderten, man mag auch sagen: modernisierten Reproduktion sie maßgeblich beiträgt.²¹ Sozialpolitik erzwingt die marktförmige Verausgabung von Arbeitskraft und gewährt zugleich selektiven Ablass von den Zwängen des Marktes – jeweils in Formen und Ausmaßen, die den Wechselfällen politischer Zyklen und ökonomischer Konjunkturen geschuldet und insofern historisch variabel sind.²² Dieser komplexen, doppelbödigen wohlfahrtsstaatlichen Logik werden all jene Krisen- und Transformationsdiagnosen nicht gerecht, die ‚Markt‘ und ‚Staat‘, ‚Arbeit‘ und ‚Sozialpolitik‘ logisch schlicht gegeneinander auszuspielen suchen. Der zweite Erkenntnis- und Debattengewinn folgt dann unmittelbar aus diesem ersten: Denn wer von der historischen Dynamik und politischen Gestalt-

21 Wenn dem nicht so wäre, wenn staatliche Sozialpolitik also vom Primat der Marktvergesellschaftung, von Kommodifizierung als ihrer wesentlichen Funktionsbestimmung *systematisch* abweichen würde – dann *und nur dann* hätten wir es mit einem veritablen Paradigmenwechsel zu tun (und zwar nicht nur der Sozialpolitik oder des Wohlfahrtsstaats, sondern der kapitalistischen Gesellschaftsordnung insgesamt).

22 Wobei ökonomische Konjunkturen, Krisen und Restriktionen keineswegs objektive Tatbestände darstellen, sondern ihrerseits nicht zuletzt auch Gegenstand und Ergebnis politischer Interpretations- und Deutungsprozesse sind. Die Diskrepanz etwa zwischen dem (durchaus) realen ökonomischen Kern der ‚Globalisierung‘ und einer instrumentell eingesetzten, von unausweichlichen Sachzwängen in sämtlichen politischen Arenen kündenden Globalisierungs-Rhetorik mag dies hinlänglich illustrieren.

barkeit des Kommodifizierungs/De-Kommodifizierungs-Arrangements und von der gleich konstitutiven Bedeutung seiner *beiden* Dimensionen ausgeht, wird angesichts seines stetigen Wandels eher von allfälligen Akzentverschiebungen und Schwerpunktverlagerungen *innerhalb* ein und desselben – eben des wohlfahrtsstaatlichen – Paradigmas sprechen, als alljährlich neu den sozialpolitischen Paradigmenwechsel auszurufen.

Wenden wir uns nun in diesem Lichte erneut der aktuellen *politischen* Debatte zu, wie sie eingangs anhand des programmatischen Papiers von Wolfgang Streeck und Rolf Heinze skizziert wurde, so können wir nunmehr zu einer realistischen Einschätzung ihrer Position sowie zu einer reflektierten Kritik derselben kommen. Erinnern wir kurz daran, daß Lenhardt/Offe als Mechanismen der staatlichen Einrichtung und Sanktionierung arbeitsmarktexterner Existenzformen dereinst Politiken der Prä-Kommodifizierung, der quantitativen sowie der qualitativen De-Kommodifizierung unterschieden (s.o.). Wenn Streeck und Heinze nun (über die Ökonomisierung von Reproduktionsarbeit bzw. die Kommodifizierung der in diesem Bereich Tätigen) prä-kommodifizierte gesellschaftliche Positionen abbauen wollen, den Umfang quantitativer De-Kommodifizierung (d.h. die Zahl der sozialpolitisch „stillgelegten“ Arbeitskraftanbieter) zu reduzieren planen und die sozialstaatlichen Maßnahmen qualitativer De-Kommodifizierung (sprich der Wiederherstellung der Arbeitskraft) im Sinne erhöhter „Effizienz“ und generalisierter „Beschäftigungsfähigkeit“ umzugestalten gedenken, so ist der Wohlfahrtsstaat damit nicht ‚am Ende‘, sondern er zeigt nur sein anderes Gesicht (bzw. soll es zeigen). Es geht den beiden Politikberatern um eine umfassende, auf den verschiedenen benannten Ebenen ansetzende Strategie der Re-Kommodifizierung *mit wohlfahrtsstaatlichen Mitteln*, um eine Neujustierung des Verhältnisses von kommodifizierender und de-kommodifizierender Sozialpolitik.

Eine solche, zunächst einmal entdramatisierend anmutende Verortung dieser politischen Konzeption im Rahmen des wohlfahrtsstaatlichen Paradigmas läuft keineswegs darauf hinaus, die potentiell dramatischen politischen Konsequenzen des Programms leugnen zu wollen. Ganz im Gegenteil. Denn die (nachträgliche) Delegitimierung einer marktbegrenzenden Sozialpolitik und die damit verbundene einseitige Überhöhung einer Politik der Beschäftigungsbefähigung markiert womöglich nicht nur das sozialpolitische Credo einer „neuen Sozialdemokratie“, sondern einen neuen, über die Sozialdemokratie hinaus weisenden wohlfahrtsstaatlichen Konsens in Deutschland – wobei der Sozialdemokratie jedoch erneut, wie schon zu Zeiten wohlfahrtsstaatlicher Expansion, die historische Rolle des sozialpolitischen Konsensstifters zukäme. Wiederum würde sich damit die Sozialpolitik als flexibler Wegbegleiter der sozialdemokratischen Bewegung erweisen: Einer Bewegung, die einst angetreten war, das Lohnverhältnis ab-

zuschaffen, um dann die Sozialpolitik als Instrument zu entdecken, mittels dessen eben dieses Lohnverhältnis zugleich gesellschaftlich universalisiert²³ und individuell erträglich gestaltet werden konnte; und deren intellektuelle Stichwortgeber heute die historische Mission sozialdemokratischer Politik darin erblicken, die Wohlfahrtsstaatsbürger nicht oder jedenfalls nicht über die Maßen vor Marktzwängen zu schützen²⁴ und entsprechend wirkende sozialpolitische Regularien einer schonungslosen Überprüfung zu unterziehen.

Daß diese einseitige Perspektive auf den Sozialstaat und die damit verbundene Umwertung eines der zentralen Werte demokratisch-kapitalistischer Wohlfahrtsstaatlichkeit – die Entbindung des Individuums vom unbedingten Vermarktungszwang seiner Arbeitskraft – im Falle ihrer Überführung in ein allgemein geteiltes, politisch hegemoniales Deutungsmuster das Gesicht unserer Gesellschaft erheblich, und wohl kaum zum besseren, verändern würde, liegt auf der Hand. Entsprechend gilt es, diesem Projekt eine andere, alternative Konzeption der Neujustierung von kommodifizierender und de-kommodifizierender Sozialpolitik entgegenzusetzen. Eine realistische, den Ambivalenzen und komplexen Funktionszusammenhängen staatlicher Sozialpolitik Rechnung tragende Analyse wird dabei allerdings vor einseitigen Diagnosen und einfachen Rezepten zurückschrecken. Denn ebenso wie es Streeck und Heinze, auch wenn ihre zum Teil erschreckende Polemik gegen das deutsche „Arbeitsverhältnis de luxe“ (s.o.) oder „die vorgezogene Mallorca-Verschickung der Älteren“ (Streeck/Heinze 1999: 39) anderes suggerieren mag, nicht um *Re-Kommodifizierung pur* gehen kann und wird, so kann und wird auch eine Gegenkonzeption, die sich im Rahmen des wohlfahrtsstaatlichen Paradigmas bewegt, nicht in einer Sozialpolitik der *De-Kommodifizierung sans phrase* bestehen. Jede realistische und hinter den sozialpolitischen bzw. sozialpolitikwissenschaftlichen Erkenntnisstand nicht zurückfallende Reformstrategie wird *Re-Kommodifizierung und De-Kommodifizierung im Zusammenhang* – und das Positive wie Negative *beider* – sehen müssen.

Die gesellschaftliche Integrationskraft der Arbeit und die Inhumanität eines repressiven Arbeitszwangs, der zivilisatorische Stellenwert öffentlicher Si-

23 Vgl. dazu den leicht sarkastischen Kommentar Adam Przeworski (1985: 217): „What in the middle of the nineteenth century used to be called ‚wage slavery‘ became the condition to be made universal. The working class traveled a long road from seeking to abolish the wage relation to attempting to insure that none are excluded from it.“

24 Daß in der entsprechenden, bereits zitierten Passage bei Streeck und Heinze allerdings gerade *nicht* von ‚Bürgern‘ bzw. ‚Bürgerinnen‘ einer demokratischen Gesellschaft, sondern von Mitgliedern einer ‚Gemeinschaft‘ die Rede ist, zu deren Solidaritätspflichten ein reduzierter Schutz vor Marktzwängen gehöre (vgl.oben, Fn. 7), zeugt im übrigen von der quasi-universellen Durchsetzung eines vulgär-kommunitaristischen Konsenses in den Sozialwissenschaften.

cherheitsverbürgungen und der Exklusionscharakter einer bloßen staatlichen Alimentierung Beschäftigungssuchender: All dies sind Facetten der wohlfahrtsstaatlichen Realität, konkurrierende Realitäten, welche ein intellektuell wie politisch anspruchsvolles Reformprojekt zu einem neuen, neu justierten sozialpolitischen Arrangement zusammenzufügen hätte. Die „Ankunft in der Wirklichkeit“, welche die eingangs zitierten Leitartikler der ZEIT (Heuser/von Randow 1999) anmahnen – sie wäre in der Tat zu wünschen, nicht nur der Politik und nicht nur ihnen selbst. Die Ankunft in der Wirklichkeit einer Sozialpolitik, die stets Kommodifizierung und Dekommodifizierung zugleich betreibt und deren Wechselbeziehungen ständig neu reguliert, ist der gesamten Debatte über Arbeit und Sozialstaat zu empfehlen – und müsste zuallererst von der Wissenschaft der Sozialpolitik selbst vollzogen bzw. als *déjà vu*-, oder genauer: als *déjà su*-Erlebnis wiederholt werden.

Literatur

- Blanke, Bernhard; Heinelt, Hubert; Macke, Carl-Wilhelm; Rüb, Friedbert W. (1987): Staatliche Sozialpolitik und die Regulierung der Nichterwerbstätigkeit, in: Heidrun Abromeit; Bernhard Blanke (Hg.): *Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren*. Sonderheft 8/1987 des Leviathan. Opladen: Westdeutscher Verlag, 296-314.
- Bleses, Peter; Seeleib-Kaiser, Martin (1999): Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie, in: *Zeitschrift für Soziologie* 28, 114-135.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- (1985): *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Frankfurter Rundschau (1999): „Wie Tony Blair und Gerhard Schröder sich Sozialdemokratie vorstellen. Die beiden Parteivorsitzenden legen ein Papier zur neuen Mitte und zum dritten Weg vor“ (Dokumentation des Positionspapiers „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“), in: *Frankfurter Rundschau* vom 10.6.1999, 18.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25, 275-296.
- Heinze, Rolf G.; Schmid, Josef; Strünck, Christoph (1999): *Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat*. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen: Leske + Budrich.
- Hengsbach, Friedhelm (1999): „‘Abstoßend mittelmäßig‘. Weder das Rad noch die Sozialdemokratie müssen neu erfunden werden“, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 12.6.1999, 10.
- Heuser, Uwe Jean; von Randow, Gero (1999): „Der Unsozialstaat. Er übernimmt sich und schafft Arbeitslosigkeit“, in: *DIE ZEIT* Nr. 21 vom 20.5.1999, 1.
- Hirsch, Joachim (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin: Edition ID-Archiv.
- Huf, Stefan (1998): *Sozialstaat und Moderne*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Jessop, Bob (1994): The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare-State, in: Roger Burrows; Brian Loader (Hg.): *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge, 13-37.
- Kaube, Jürgen (1999): „Ontologie des Übrigen. Mehr Position als Papier: Politik mit Schröder und Blair“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12.6.1999, 43.
- Lenhardt, Gero; Offe, Claus (1977): Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Christian v. Ferber; Franz-Xaver Kaufmann (Hg.): *Soziologie und Sozialpolitik*. Sonderheft 19/1977

- der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag, 98-127.
- Lessenich, Stephan (1999): Lohnarbeit, Familie und die Grenzen konstruktivistischer Sozialpolitikanalyse. Kritische Anmerkungen zum Beitrag von Peter Bleses und Martin Seeleib-Kaiser, in: *Zeitschrift für Soziologie* 28, 235-238.
- (1998): „Relations matter“: De-Kommodifizierung als Verteilungsproblem, in: Stephan Lessenich; Ilona Ostner (Hg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus*. Frankfurt/New York: Campus, 91-108.
- Lessenich, Stephan; Ostner, Ilona (Hg.) (1998): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt/New York: Campus.
- Luhmann, Niklas (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München/Wien: Olzog.
- Neyer, Jürgen; Seeleib-Kaiser, Martin (1996): Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat. Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 26/96, 36-44.
- Przeworski, Adam (1985): *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge/Paris: Cambridge University Press/Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Rieger, Elmar (1998): Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, in: Stephan Lessenich; Ilona Ostner (Hg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus*, 59-89.
- Seeleib-Kaiser, Martin (1997): Der Wohlfahrtsstaat in der Globalisierungsfalle: Eine analytisch-konzeptionelle Annäherung, in: Borchert, Jens; Lessenich, Stephan; Lösche, Peter (Red.): *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?* Jahrbuch für Europa- und Nordamerikastudien 1/1997. Opladen: Leske + Budrich, 73-106.
- Streeck, Wolfgang; Heinze, Rolf (1999): „An Arbeit fehlt es nicht. Die bisherige Beschäftigungspolitik ist gescheitert, eine radikale Wende unumgänglich: Im Dienstleistungssektor könnten Millionen neuer Arbeitsplätze entstehen“, in: *DER SPIEGEL* Nr. 19 vom 10.5.1999, 38-45.

Heiner Busch

Das polizeigrüne Europa Warum eine „Rot-Grüne“ Regierung nicht viel verändert

Herbst, Winter 1997: Am 26. Oktober 1997 sollten Italien, Österreich und Griechenland sich den sieben Staaten anschließen, die seit März 1995 das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) anwenden. Der Vertrag sieht die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen der beteiligten EU-Staaten vor. Dieser nach außen verkaufte politische Zweck des Vertrags sollte ausgeglichen werden – und zwar durch eine Verlagerung und Verschärfung der Kontrollen an den Außengrenzen, durch eine restriktive Asyl- und Visumpolitik, durch mehr polizeiliche Zusammenarbeit und – das Kernstück – durch ein gemeinsam betriebenes elektronisches Fahndungssystem, das Schengener Informationssystem (SIS).

Der Termin des Beitritts konnte nicht gehalten werden. Seit September strandeten kurdische Flüchtlinge aus dem Nordirak an den Küsten Kalabriens. Die Innenminister der Schengen-Staaten, allen voran der deutsche Manfred Kanther, befürchteten, daß die „illegalen Einwanderer“ nicht in Italien bleiben, sondern in den reicheren Norden der EU weiterwandern würden, wo bereits eine starke kurdische Gemeinde existiert. Italien, so hieß es, solle seine Grenzen sichern. Ab dem 1. Dezember durften die Schengen-Kandidaten zwar die Ausgleichsmaßnahmen mitmachen und wurden an das SIS angeschlossen. Der volle Beitritt und damit die Aufhebung der Grenzkontrollen erfolgte erst zum 1. April 1998. Italien war gezwungen, seine Flüchtlingspolitik zu verschärfen. Nach einer Polizeikonferenz in Rom, an der auch die Türkei teilnahm, bildete die Schengen-Gruppe eine *Task-force*, die polizeiliche Maßnahmen zur Abwehr der kurdischen Flüchtlinge erarbeiten soll. Auch auf Gesamt-EU-Ebene wurde unter maßgeblicher deutscher Beteiligung im Dezember 1997 ein Aktionsplan aufgelegt.

Manfred Kanther und seine CDU-Vorgänger im Bundesinnenministerium (BMI) haben in seltener Klarheit eine Politik vertreten, die etwas unscharf mit dem Schlagwort „Festung Europa“ bezeichnet wird: Abschottung nach außen, Härte nach innen. In ihre Amtszeit fallen die faktische Abschaffung des Grundrechts auf Asyl, die massive Ausdehnung der Befugnisse des Bundesgrenzschutzes, die personelle und technische Aufrüstung der deut-

schen Ostgrenze, eines um das andere Sicherheitsgesetz, zuletzt der Grosse Lauschangriff. Law-and Order-Positionen vertraten sie nicht nur im Innern der BRD, sondern auch in den diversen europäischen Gremien.

Die Erwartung, daß sich diese Politik mit der Abwahl der CDU/FDP-Koalition ändern würde, gehört in die Rubrik der schönen, nichtsdestoweniger falschen Hoffnungen, sprich: der Illusionen. Und das nicht nur, weil sich die ideologischen Positionen der Sozialdemokraten in Sachen Innere Sicherheit nicht wesentlich von denen der alten Regierungsparteien unterscheiden. SPD/FDP-Regierungen der 70er Jahre bauten das politische Strafrecht ebenso wieder aus wie Polizeien und Geheimdienste. Sämtliche großen polizeipolitischen Projekte und Sicherheitsgesetze der 80er und 90er Jahre wurden von der SPD im Bundestag und von den sozialdemokratischen Innenministern der Länder mitgetragen. Die Grundgesetz-Änderungen betreffend Asyl und Lauschangriff wären ohne die Stimmen der SPD gar nicht machbar gewesen. Über die Inneministerkonferenz und den Art. 23 GG waren die SPD-Länder durchgehend auch an der europäisierten Inneren Sicherheit beteiligt. Im Europa-Wahlkampf 1994 trat die Partei mit der Parole „Die Mafia in Europa bekämpfen“ auf. Das sozialdemokratische Europa-Konzept präsentierte sich mit einem Plakat, das mit Handschellen auf dem Rücken gefesselte Hände zeigte.

Spätestens der Blick in die Koalitionsvereinbarung der neuen Regierungsparteien hätte die Reformervartungen in diesem Bereich herunterschrauben müssen. Denn in Sachen „Innere Sicherheit“ lautet dort die Parole: „wie sie sehen, sehen sie nichts.“ Weder für die nationale noch die europäisch gewendete Innere Sicherheit präsentierte die neue Regierung andere Konzepte. Tatsächlich hat sie auf EU- und Schengen-Ebene exakt da angeknüpft, wo die alte Regierung aufgehört hat. Die BRD übernahm am 1. Juli 1988 den Vorsitz im Schengener Exekutivausschuß. Ihre Präsidentschaft reichte bis zur Integration der Schengen-Kooperation in die EU, die mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 vollendet wurde. Im ersten Halbjahr 1999 hatte die deutsche Regierung zusätzlich die Präsidentschaft in der EU – und damit auch im Rat der Innen- und Justizminister – inne. Eine solche Machtposition hat es in der EU-Innenpolitik bisher noch selten gegeben.

1. Die Europafähigkeit von Sicherheitskalkülen gegen die Sperrigkeit demokratischer Forderungen

Daß diese Machtposition nicht für eine andere Politik genutzt wurde, liegt nicht nur an der ideologischen Nähe der sozialdemokratischen und der konservativen Staatsparteien in der EU, sondern auch am strukturellen Konservatismus der über den traditionellen Nationalstaat hinausreichenden Politik

Innerer Sicherheit. Seit Mitte der 80er Jahre hat die innen- und justizpolitische Kooperation im Kontext der EU ein enormes Wachstum erlebt. Bei allen Schwierigkeiten der Verhandlungen im Detail zeigt sich, daß sich sicherheitspolitische Kalküle, die schließlich den Kernbestand der (national-)staatlichen Souveränität betreffen, ausgezeichnet von der nationalen auf die supranationale Ebene transportieren lassen.

Das gilt sowohl für die alten und neuen Bedrohungsvorstellungen, als auch für die Konzepte, Instrumente und Methoden, mit denen auf diese Gefahren durch Polizei und zum Teil durch die Geheimdienste reagiert werden sollte. Daß die Zusammenarbeit bei der Terrorismus-Bekämpfung am Anfang des neuen Schubs europäischer Polizeikooperation in den 70er Jahren stand, kann dabei nicht verwundern. Gemeinsame oder zumindest vermeintlich gemeinsame politische Gegner haben in der Geschichte der europäischen Polizeien schon immer die Zusammenarbeit – auch über politische Grenzen hinweg – erleichtert. Spätestens seit Mitte der 80er Jahre steht die „organisierte Kriminalität“ (OK) und der Drogenhandel im Vordergrund der polizeilichen Debatten sowohl auf der nationalen Ebene der europäischen Staaten als auch in den diversen Gremien der internationalen und europäischen Kooperation. Beiden Phänomenen wird eine außerordentliche Gefährdung von Staat und Gesellschaft zugeschrieben, wobei die wahrgenommenen Gefahren nicht auf ein Staatsgebiet begrenzt sind. Forderungen nach einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit begleiteten damit konsequenterweise sämtliche Diskussionen über den internationalen Terrorismus, die internationale organisierte Kriminalität oder den internationalen Drogenhandel. Sie scheinen geradezu unausweichlich – jedenfalls, wenn man akzeptiert, daß Polizei und Strafrecht die richtigen Mittel sind, um etwa das „Drogenproblem“ in den Griff zu bekommen.

Die Instrumente und Methoden der „Bekämpfung“ unterscheiden sich in den einzelnen Staaten nur wenig: es geht um eine Technisierung und Informatisierung, um eine Vorverlagerung des polizeilichen Eingriffs, insbesondere mit Hilfe verdeckter Methoden. Die internationale Zusammenarbeit der Polizei bewirkte dabei nicht nur eine Annäherung der Methoden und eine Kooperation im Einzelfall, sondern eine Internationalisierung der polizeilichen Tätigkeit selbst. Observationen und Einsätze von V-Leuten und verdeckten Ermittlern enden nicht mehr an Staatsgrenzen. Das Beispiel der kontrollierten Lieferung – einer Methode, die heute in der polizeilichen Drogenbekämpfung zum A&O gehört – zeigt, wie die polizeilichen Handlungsweisen von vornherein grenzüberschreitend angelegt sind: Bei kontrollierten Lieferungen werden verbotene Waren – vor allem illegale Drogen – nach ihrer Entdeckung nicht sofort beschlagnahmt. Die Polizei läßt erkannte Transporte über die Grenzen hinweg bis zum Bestimmungsort laufen. Der Transport wird permanent observiert oder gar von innen heraus

durch eingeschleuste V-Leute gesteuert. Mit der Beschlagnahme wird gewartet, bis sich Kaufinteressenten oder „Hintermänner“ präsentieren. Diese Methode markiert auch einen Wandel im polizeilichen Denken: Ziel ist nicht mehr, mit möglichst großen beschlagnahmten Mengen zu glänzen. Auf den kurzfristigen – nationalen – Erfolg wird verzichtet zugunsten des Versuchs, ganze Ringe oder Organisationen zu zerschlagen.

Die EU bzw. die Schengen-Gruppe boten einen politischen Rahmen für die nicht nur nationalstaatliche Verrechtlichung derartiger Formen der Zusammenarbeit – ein Prozeß, der nach wie vor im Gange ist. Sie ermöglichte weiter den Aufbau neuer gemeinsamer Institutionen wie Europol und gemeinsamer Datensysteme, weil sie im Unterschied zu anderen Zusammenhängen und Gremien einen tragfähigen politischen Rahmen hat bzw. ihn zumindest entwickeln konnte. Nationale und europäische Polizeientwicklung verliefen an diesen Punkten parallel – trotz der verschiedenen rechtlichen und organisatorischen Traditionen der beteiligten Nationalstaaten.

Ähnliches gilt für die Asyl- und Ausländerpolitik und die damit verbundene Vereinheitlichung in Sachen Grenzpolizei. Bereits in den 70er Jahren begannen die Staaten des reichen europäischen Nordens, sich gegenüber Einwanderung und Flüchtlingen abzuschotten. Die Anwerbung von Arbeitskräften der 50er und 60er Jahre war vorbei. Trotz der durchaus vergleichbaren Politik, die hier betrieben wurde, zog man nicht am gleichen Strang. Ganz im Gegenteil bedeutete die nationalstaatliche Abschottungspolitik bis Mitte der 80er Jahre, daß die einzelnen Staaten versuchten, Flüchtlinge in Nachbarstaaten abzurängen. Die danach begonnene „Harmonisierung des Asylrechts“ führte nicht zu einer gemeinsamen Aufnahmepolitik. Diese gibt es, wie das Schicksal der Kosovo-Flüchtlinge gerade wieder demonstrierte, immer noch nicht. Vielmehr versuchte man sich in einer gemeinsamen Abschottung, einer Festlegung gemeinsamer Standards einer rigiden Kontrolle der EU- bzw. Schengen-Außengrenzen, einer vereinheitlichten Visumpolitik, eines Systems von Rückübernahmeabkommen, mit dem auch die umliegenden Nicht-EU-Staaten zur Anpassung gezwungen wurden. Der erste Schritt dahin war die Einigung auf das Prinzip, daß pro Flüchtling nur ein Asylantrag in der EU gestellt werden darf – und zwar in der Regel in dem Staat, wo die Person erstmals EU-Boden betritt. Nachfolge- oder Parallelanträge wurden durch das SDÜ bzw. das inhaltlich gleiche Dubliner Abkommen ausgeschlossen. Der jetzt definitiv anstehende Aufbau einer gemeinsamen Datenbank für Fingerabdrücke von Flüchtlingen und „illegalen Einwanderern“ Eurodac ist eine der Konsequenzen.

Während polizeiliche Bedrohungsvorstellungen und Bekämpfungskonzepte sehr wohl auf eine supranationale Ebene transferiert werden konnten, sind Fragen der Kontrolle polizeilicher Macht, des Datenschutzes oder des Ausbaus der Rechte von Flüchtlingen und MigrantInnen sperrig.

Der Datenschutz im Polizeibereich erreicht auf EU-Ebene allenfalls einen rhetorischen Stellenwert. Rechte auf Auskunft über die zur eigenen Person gespeicherten Daten sind z.B. in der Europol-Konvention enthalten, aber mit so vielen Hindernissen ausgestaltet, daß die Verweigerung der Auskunft immer wahrscheinlicher ist, als deren Gewährung. Nicht einmal diese Rhetorik ist unter den EU-Staaten unumstritten. Entsprechende Formulierungen wurden vor allem von deutscher Seite in den diversen Abkommen durchgesetzt. Bei genauerer Betrachtung der verschiedenen EU-Abkommen zeigt sich, daß diese den neueren deutschen Polizeigesetzen sehr ähneln. Auch wenn die Datenweitergabe und –auswertung unbegrenzt ist, so wird diese doch bis ins einzelne verrechtlicht. Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 1983 zwingt die deutschen Gesetzgeber jeweils eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, wenn Zweckbindungen von Daten aufgehoben werden. Das Ergebnis dessen ist die Aufblähung von Gesetzes- bzw. Abkommenstexten sowie die Praxis der „Scheinvertatbestandlichung“. Das Wortungetüm bedeutet, daß polizeiliche Aufgaben und Befugnisse als Tatbestand gefaßt werden, daß aber eine Grenze zum Illegalen nicht mehr erkennbar ist. Die Gesetze oder Abkommen ermächtigen die Polizei, aber sie verbieten ihr kaum mehr etwas.

Die liberale Rechtskultur, das Set von Institutionen und Regeln zur Einhegung staatlicher Macht, ein gewisses Mindestmaß an parlamentarischer Kontrolle und vor allem die Wachsamkeit einer Öffentlichkeit ist angesichts wirksam vorgetragener Feindbilder und Bedrohungsvorstellungen schon im Nationalstaat ausgehöhlt worden. Auf supranationaler Ebene ist ein solcher Set aber gar nicht vorhanden. Der Blick auf die organisatorische Entwicklung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit im Kontext der EU zeigt, daß diese fast ausschließlich exekutivisch dominiert ist.

2. Ein Blick auf die organisatorische Entwicklung

Die Anfänge

Bis Mitte der 70er Jahre hatte das EWG-Europa der damals zehn Mitgliedsstaaten nichts mit polizeilichen Fragen am Hut. Die E(W)G war eine Wirtschaftsgemeinschaft – jedenfalls bis zur Gründung von TREVI im Jahre 1976. Das Kürzel TREVI stand für „terrorisme, radicalisme, extremismisme, violence internationale“ und verweist damit gleichzeitig auf Zweck und Anlaß der Kooperation, die Bekämpfung politisch motivierter Kriminalität einschließlich des vermuteten Um- und Vorfeldes. Das Gremium wurde bewußt außerhalb der Strukturen der EG gehalten und sollte eine informelle Zusammenarbeit ermöglichen. Seine Organisation, wenn man von einer solchen in den ersten Jahren überhaupt reden kann, war die typische Struktur einer Regierungskooperation. Auf der oberen Ebene die Minister, dar-

unter die Runde der Hohen Beamten – sprich der Staatssekretäre – und unter ihnen die Arbeitsebene. Diese bestand im ersten Jahrzehnt in zwei Arbeitsgruppen: TREVI I – Terrorismus, TREVI II – Technik und Ausbildung. Nur in der ersten Arbeitsgruppe fand tatsächlich eine praktische Ermittlungskooperation zwischen den nationalen Verbindungsbüros statt, die entweder bei den Inlandsgeheimdiensten oder den Zentralen der politischen Polizeien angesiedelt waren.

Zwar hatte die Zusammenarbeit im Rahmen von TREVI eine bedeutende Koordinationsfunktion und eine nicht zu unterschätzende politische Wirkung. Bindende Beschlüsse konnte das Gremium aber keine treffen. Erst ab Mitte der 80er Jahre ist ein Ausbau der Kooperation festzustellen. Eine weitere Arbeitsgruppe entstand: TREVI III – Organisierte Kriminalität/Drogen. Die organisatorische Struktur wurde gefestigt. Treffen fanden nun häufiger statt. Zusätzlich zur Präsidentschaft, die parallel zum Vorsitz in der EG alterniert, wurde eine Troika aus der gegenwärtigen, der vergangenen und der kommenden Präsidentschaft gebildet, die für mehr Kontinuität sorgen sollte. Parallel zu ihren TREVI-Sitzungen trafen sich die Minister ab 1986 auch als „EG-Einwanderungsminister“. Neben TREVI entstand die Ad hoc-Gruppe „Einwanderung“ mit entsprechenden weiteren Untergruppen auf der Arbeitsebene. Die vorhandene lose Struktur der innen- und justizpolitischen Kooperation erhielt außerdem den Auftrag, die Folgerungen aus dem für den 31.12.1992 projektierten EG-Binnenmarkt – d.h. der Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft – auf polizeilichem Gebiet zu erarbeiten. Auf diesem Gebiet hatten die Regierungen der Mitgliedstaaten allesamt eine Zuständigkeit der EG-Kommission und damit einen minimalen Einfluß des Europäischen Parlaments (EP) verhindert.

Der Blueprint für das polizeiliche Binnenmarkt-Europa kam aber nicht von TREVI, sondern aus dem polizeilichen Kerneuropa: In Schengen einigten sich die Innen- bzw. Justizminister der Benelux-Staaten, der BRD und Frankreichs 1985 auf ein erstes Abkommen: Es stellte die mit dem Binnenmarkt verbundene Aufhebung der Binnengrenzkontrollen in Aussicht, verlangte aber gleichzeitig den Ausgleich des angeblich zu erwartenden Sicherheitsverlustes. Beides sollte in einem zweiten Abkommen – dem Durchführungsübereinkommen – fixiert werden. Damit entstand ab 1985 eine Arbeits- und Verhandlungsstruktur außerhalb der schon bestehenden TREVI-Kooperation. Mit dem ohnehin falschen Deal – Grenzöffnung, dafür Ausgleichsmaßnahmen – fixierte die Gruppe nicht nur ein ausgesprochen wirksames ideologisches Muster, sondern setzte im 1990 unterschriebenen SDÜ auch die polizei- und ausländerpolitischen Standards. Mit Ausnahme Großbritanniens und Irlands schlossen sich nach und nach alle Mitgliedsstaaten dem SDÜ an.

Auf der Ebene der damals 12 EG-Staaten waren die Verhandlungen dagegen blockiert. Insbesondere mit Großbritannien und der Republik Irland war und ist eine Aufhebung von Binnengrenzkontrollen nicht zu machen. Ende 1988 setzten die Staats- und Regierungschefs der EU, der Europäische Rat, die Gruppe der Koordinatoren „Freizügigkeit“ ein. Sie sollten die Verhandlungen koordinieren und doch noch dafür sorgen, daß der 31.12.1992 als Termin für die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen eingehalten werden könnte. Bereits nach kurzer Zeit präsentierten sie das Palma-Dokument. Solche Listen von zu erreichenden Zielen, die gleichzeitig Termine für die Realisierung und das jeweils dafür verantwortliche Gremium benannte, wurden in der Folge zur gängigen Praxis. Das einzige Abkommen, das bis zum Binnenmarkt-Termin ausgehandelt wurde, ist das Dubliner Abkommen, das dieselbe Erstasyl-Regelung beinhaltet wie das SDÜ. Bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages, der die gemeinsame Innenpolitik auf eine neue Ebene hob, hatte man sich allerdings auf eine ganze Reihe von Punkten grundsätzlich geeinigt: auf Europol, auf die Schaffung eines Zollinformationssystems, auf die Ausdehnung des SIS zum Europäischen Informationssystem EIS, etc.

Maastricht

Der Maastrichter EU-Vertrag – 1992 unterzeichnet, Ende 1993 in Kraft getreten – machte die Innen- und Justizpolitik zu einer Angelegenheit gemeinsamen Interesses. An die Stelle der informellen Regierungskooperation in TREVI trat nun eine formelle. Neben der ersten Säule, der eigentlichen Gemeinschaft und dem Binnenmarkt, und der zweiten – der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – wurde die Innen- und Justizpolitik zur dritten Säule der Union erhoben.

Organisatorisch bewirkte der Vertrag eine Integration der verschiedenen auf EG- bzw. nun EU-Ebene existierenden Arbeitsgruppen und Foren: Die Koordinatoren Freizügigkeit wurden zum K4-Ausschuß (benannt nach Art. K4 EUV). Die Ad-hoc-Gruppe Einwanderung wurde mit ihren diversen Untergruppen zur Lenkungsgruppe I. TREVI und die Groupe d'Assistance Mutuelle (GAM) der Zollverwaltungen wurden zur Lenkungsgruppe II zusammengefaßt. Auch hier blieben die diversen Unterguppen erhalten. Ebenfalls in diese Struktur integriert wurde eine Lenkungsgruppe III – Kooperation auf dem Gebiet des Zivil- und des Strafrechts.

Die dritte Säule produzierte aber im Unterschied zur ersten keine Richtlinien und Verordnungen, bei deren Zustandekommen je nach Rechtsgrundlage das EP mehr oder weniger beteiligt wird, sondern Rechtsinstrumente, die typisch sind für die Zusammenarbeit souveräner Staaten: Standpunkte und Resolutionen, die allerdings unverbindlich bleiben, Gemeinsame Maß-

nahmen, die auf bestehendes nationales oder Vertragsrecht abgestützt werden, und schließlich völkerrechtliche Abkommen. Bei alledem wurde das EP allenfalls informiert, wobei der Grad der Information vom guten Willen der Minister und des K 4-Ausschusses abhängig war.

Standpunkte und Maßnahmen kamen relativ einfach zustande. Trotz ihres unverbindlichen Charakters bewirkten sie eine nicht zu unterschätzende Angleichung der jeweiligen nationalen Politik. Verhandlungen von Abkommen waren dagegen langwierig. Vom Verhandlungsbeginn bis zum Abschluß des Prozesses der Ratifikation durch die Parlamente der Mitgliedsstaaten ist es ein langer Weg, der im Falle der Europol-Konvention insgesamt sechs Jahre betrug.

Neben der dritten Säule der EU blieb die Schengen-Kooperation erhalten und bildete weiter für viele Fragen den Motor für die gesamte EU: Der Schengener Exekutivausschuß, der die aus den Vertragsverhandlungen übernommenen Arbeitsgruppen in eine ständige Arbeitsstruktur überführte, produzierte Standards der Außengrenzkontrolle, „Handbücher“ für diverse Formen der Zusammenarbeit; er gab Impulse für eine Vielzahl bilateraler Polizeiabkommen; er wurde zum organisatorischen Rahmen für eine praktische Kooperation der Polizeien, die weit über den Inhalt des SDÜ hinausgeht (z.B. Pilotprojekte für verdeckte Ermittlungen u.ä.).

Amsterdam

Ab 1996 befaßte sich eine Regierungskonferenz mit der Erneuerung des Maastrichter Vertrages, deren Ergebnis der Amsterdamer Vertrag ist. Die großen Hoffnungen, die selbst kritische Euro-ParlamentarierInnen auf diesen Vertrag setzten, wurden aber enttäuscht. Im Bereich der Innen- und Justizpolitik bewirkt der Vertrag eine partielle Vergemeinschaftung: Fragen der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der Aussengrenzen wanderten aus der dritten in die erste Säule. Während der ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten soll der Rat allerdings weiterhin alle Entscheidungen einstimmig fassen. Die Kommission erhält Initiativrecht, d.h. sie dürfte sich im weiteren als zusätzliche Kraft auf diesem Gebiet etablieren. Statt Abkommen werden in diesem Segment der Kooperation jetzt Verordnungen und Richtlinien produziert. Diese brauchen nicht mehr von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden, allerdings wird auch das Europaparlament (EP) nur angehört. D.h. es darf sich äußern, was es sagt, hat aber für die Entscheidung des Rates keinen weiteren Einfluß. Was das heißt, zeigt sich derzeit an den Verhandlungen über Eurodac. Hier lagen bereits Mitte letzten Jahres ein fertiger Entwurf für ein Abkommen und ein zusätzliches Protokoll vor. Statt das Paket zu unterzeichnen, wurde es bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags am 1. Mai dieses Jahres eingefroren. Bereits Ende Mai

wartete die Kommission mit einem Verordnungsentwurf auf, der im wesentlichen den Inhalt des Abkommens und des Protokolls aufgreift. Das EP kann sich jetzt äussern. Da der Rat sich letzten Endes schon festgelegt hat, ist aber bereits jetzt absehbar, daß das Votum des Parlaments kaum Einfluß haben wird. Da die Verordnung nicht mehr von einer Ratifikation der nationalen Parlamente abhängt, könnte Eurodac schon in Kürze Wirklichkeit werden.

Zoll, Polizei und Strafrecht bleiben auch nach dem Amsterdamer Vertrag Gegenstände bloßer Regierungszusammenarbeit. Auch hier darf das Parlament Stellung nehmen. Das war's dann aber. Aus den Erfahrungen mit der Maastrichter dritten Säule hat man insofern gelernt, als Mechanismen der Beschleunigung eingeführt wurden. So sollen Abkommen bereits in Kraft treten, wenn sie von der Hälfte der Mitgliedsstaaten ratifiziert wurden. Neben Abkommen und Gemeinsamen Maßnahmen können nun auch Rahmenbeschlüsse verabschiedet werden. Während die Maßnahmen auf bestehendem Recht beruhen mußten, schaffen Rahmenbeschlüsse neues Recht. Sie sind – ähnlich wie Richtlinien auf der Gemeinschaftsebene – für die Mitgliedsstaaten verbindlich und müssen ins nationale Recht überführt werden. Auf welche Weise dies geschieht, steht den Mitgliedsstaaten frei.

Die Schengen-Kooperation wird nun in die EU überführt: Sowohl die Abkommen als auch die ca. 170 Beschlüsse des Exekutivausschusses mußten auf ihre Zugehörigkeit zur neuen ersten bzw. dritten Säule überprüft werden. Das SIS wurde als ganzes der dritten Säule und damit der Verantwortung der Exekutiven zugeordnet. Großbritannien und Irland können Teile des Schengen-Acquis übernehmen. Sie werden voraussichtlich dem SIS beitreten, aber die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen verweigern.

3. Exekutivlastigkeit

Wer trägt also die Entscheidungen der EU-europäischen Politik Innerer Sicherheit? Antwort: Minister, hohe Ministerialbeamte und die Repräsentanten von Polizei, Zoll und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedsstaaten. Eine parlamentarische Kontrolle gab es bisher so gut wie nicht. Das EP war systematisch ausgeschlossen. Es konnte sich äußern und hat das auch zum Teil durchaus liberal getan, wobei die – unverbindlichen – Beschlüsse und Berichte des EP in dem Maße realpolitischer wurden, da die Chance auf eine Erweiterung seines Mandats bestand.

Aber auch die nationalen Parlamente sind faktisch machtlos. Nur ein Teil der Entscheidungen des Rates oder des nunmehr in die Ratsstruktur eingliederten Schengener Exekutivausschusses werden überhaupt von den nationalen Parlamenten zur Kenntnis genommen bzw. ihnen unterbreitet. Dabei war der Bundestag schon in der letzten Legislaturperiode vergleichs-

weise gut bedient. Zumindest die fertigen Beschlüsse legte man dem Innenausschuß bzw. seinem Berichterstattungsgremium vor.

Die Plenarversammlungen der Parlamente befassen sich mit diesen Fragen allenfalls dann, wenn ein Abkommen eben ratifiziert werden muß. Auch Abkommen werden aber erst dann zum Thema der Parlamente, wenn der Ratifizierungstermin wirklich ansteht. Dann allerdings sind die wesentlichen Entscheidungen bereits gefallen. Die parlamentarische Demokratie erschöpft sich hier im Hände-Hoch-Verfahren. Wie das funktioniert, zeigte die Debatte um das SDÜ: Schon 1988 standen die grundlegenden Entscheidungen in Form von Vorentwürfen fest. Der Rest waren Details. 1990 wurde unterzeichnet. In Deutschland folgte die Verabschiedung nach der Abschaffung des Asylrechts 1993. In der Zwischenzeit hatte der Exekutivausschuß schon einen großen Teil der in den „Handbüchern“ fixierten Ausführungsbestimmungen beschlossen. Der Aufbau des SIS war in vollem Gange. Über die Ausführung des Abkommens, die schon vor der Ratifizierung erfolgte, wurde natürlich nicht abgestimmt. Weil alles schon vorbereitet war, hätte der Bundestag sich einen Rückzug nie leisten können.

Noch deutlicher das Beispiel Europol: Schon in den 70er Jahren gab es auf Seiten der Polizei einige Forderungen nach einer zentralen europäischen Polizeibehörde, die allerdings chancenlos waren, weil der EWG damals das notwendige politische Gerüst fehlte. Auch 1988, als Kanzler Kohl diese Forderungen wieder aufgriff und auf einer Tagung der Staats- und Regierungschefs ein Europäisches FBI forderte, stieß er bei seinen Kollegen auf eine abwehrende Haltung. Zentrale supranationale Informationssammlung und Ermittlungsbefugnisse für ein zentrales Amt wären zum Beispiel für die Niederlande damals undenkbar gewesen. 1991 trug Kohl die Forderung noch einmal vor, diesmal mit Erfolg. Inzwischen wurde im Rahmen der dritten TREVI-AG der britische Vorschlag einer *European Drugs Intelligence Unit* gehandelt. Der Europäische Rat beschloß also die Errichtung Europol, allerdings nur als Informationsdrehzscheibe für die nationalen Polizeien. Die TREVI-Minister setzten den Beschluß um. 1992 fand er Eingang in den Maastrichter Vertrag. Mitte 1993 beschlossen die TREVI-Minister eine „ministerielle Vereinbarung“. Wegen der absehbaren Länge der Verhandlungen und der folgenden Ratifikation sollte zunächst ein Europol-Vorläufer aufgebaut werden, die Europol Drugs Unit (EDU). Diese sollte sich nur mit der Bekämpfung des Drogenhandels befassen und auch nur auf der Basis nationalen Rechts und bestehender internationaler Abkommen arbeiten dürfen. Eine Farce: Die EDU bekam zwar keine eigenen Datenverarbeitungsanlagen, aber die nach Den Haag entsandten Verbindungsbeamte der nationalen Polizeien erhielten Zugang zu ihren jeweiligen nationalen Informationssystemen, aus denen sie nach eigenem Ermessen Daten an die Verbindungsbeamten der jeweils anderen Staaten weitergeben

konnten. Sie repräsentieren quasi die Gesamtheit der Befugnisse ihres Heimatstaates. Die EDU besorgte nicht nur eine schnelle Vermittlung von Informationen, sondern betrieb bereits gemeinsame Analysen. Die Verbindungsbeamten steuerten und koordinierten Kontrollierte Lieferungen und andere Operationen.

Als im Januar 1994 dieses „Provisorium“ die Arbeit aufnahm, war damit ohne jegliche Parlamentsentscheidung und ohne Abkommen der Aufbau eines großen Teils von Europol realisiert. Die Zahl der von diesem Provisorium abgewickelten Anfragen stieg stetig. 1995 und 1996 wurde – ebenfalls durch bloßen Ministerentscheid, durch eine Gemeinsame Maßnahme – das Mandat der Drogeneinheit erweitert: um Kfz-Diebstähle, „Schleuserkriminalität“, Nuklearschmuggel und schliesslich um Menschenhandel. Erst Mitte 1995 wurde das Abkommen unterzeichnet. Über die minimale Beteiligung des Europäischen Gerichtshofes wurde ein Formelkompromiß in Form eines Protokolls erstellt, das Großbritannien faktisch von allen Verpflichtungen ausnimmt. Die Unterzeichnung bedeutete auch den Startschuß für die Arbeiten zur Vorbereitung der gemeinsamen Informationssysteme. Als der Ratifizierungsprozeß am 1. Oktober 1998 abgeschlossen war, fehlten nur noch Details der Ausführungsbestimmungen sowie ein Knopfdruck, der einen zentralen Bestandteil der gemeinsamen Informatik in Betrieb setzte. Bereits im Amsterdamer Vertrag, der im Frühjahr 1997 unterzeichnet worden war, hatte man sich aber auf die Ausdehnung der Kompetenzen von Europol geeinigt: Das Amt sollte nicht nur Informationen sammeln und verarbeiten, sondern auch operative Befugnisse erhalten. Die Europol-Konvention war damit schon wieder für inaktuell erklärt worden, noch bevor sie in Kraft war. Wie diese neuen Befugnisse rechtlich verankert werden, ist noch unklar. Deutlich wird aber, daß die Parlamente ständig hinterherhinken. Sie ~~Das Beispiel Europol zeigt aber auch~~ daß im Rahmen der europäisierten Inneren Sicherheit ein ständiges Mehr entsteht. Gerade die Schwierigkeit, im Detail Ergebnisse auszuhandeln, macht es faktisch undenkbar, hinter das Ausgehandelte zurückzufallen. Kein Minister und keiner seiner Bürokraten würde akzeptieren, daß ausgehandelte Kompromisse neu aufgerollt würden. Dafür daß dies nicht passiert, hat sich auf EU-Ebene ein eigener Mechanismus herausgebildet: der Acquis. Das „Erworbene“ wird fixiert. Dies war so im Falle von TREVI. Dies war so bei Schengen, wo der Acquis sowohl die Abkommen als auch die Beschlüsse des Exekutivausschusses beinhaltet. Dies betrifft die EU-Zusammenarbeit als Ganze, aber auch einzelne Bereiche, für die Unter-Acquis bestehen. Und diese Acquis werden auch den Beitrittskandidaten entgegengehalten. Die jeweiligen Beschlüsse sind nicht mehr wegzudenken. Es gibt nur noch einen Weg nach „vorne“, d.h. zu mehr und neuen Instrumenten der Zusammenarbeit, aber

keinen zurück. Die Beitrittsstaaten haben sogar die schon abgeklärten Teile von Abkommensentwürfen zu akzeptieren.

Aktionspläne sorgen ferner dafür, daß die Schraube sich weiter dreht – mit Beschleunigungseffekt. So wurde Ende 1996, Anfang 1997 ein EU-Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ausgehandelt. In ganzen vier Monaten erstellte eine „Hochrangige Gruppe OK“ diesen Forderungskatalog. Dafür, daß er umgesetzt wird, sorgt die Gruppe mittlerweile selbst. Sie ließ sich vom Europäischen Rat in „Multidisziplinäre Gruppe OK“ umtaufen und legt nun alle halbe Jahre Sachstandsberichte vor. Der Ministerrat beschloß in einer gemeinsamen Maßnahme vom Dezember 1997 ferner Evaluierungsmechanismen, mit denen die Mitgliedsstaaten daraufhin überprüft werden, ob sie ihre Verpflichtungen in Sachen OK-Bekämpfung auch einhalten.

Gegenüber der nationalen Politik erscheint Europa immer mehr als ein dominierender Faktor. Das zeigt sich nicht nur daran, daß auf supranationaler Ebene von den Exekutiven ausgehandelte Abkommen oft über das hinausgehen, was auf nationaler Ebene Recht ist.¹ Die europäisch versammelte Exekutive beschließt sogar zu überprüfen, ob sie und ob die Parlamente auf nationaler Ebene ihre Pflicht getan haben.

4. Pflicht zum langen Atem

Die EU hat sich zu einem Staatsgebilde besonderer Art entwickelt. Als staatliche Einheit wird sie nicht nur von denen wahrgenommen, die als Flüchtlinge oder Einwanderer ihre Grenzen überschreiten wollen. Als Staat kristallisiert sie sich auch in ihren polizeilichen Machtmitteln heraus. Entschieden wird allerdings in einer Form, die in weiten Teilen noch die der zwischenstaatlichen Kooperation souveräner Regierungen ist. Verglichen mit dem liberalen Nationalstaat, an den wir uns gewöhnt haben, fehlen hier weitgehend die Mittel, an denen eine Opposition ansetzen könnte. Während man bei aller Schwäche im Nationalstaat die Regierung immerhin identifizieren und entsprechend politisch angreifen kann, ist die politische Macht in diesem neuen Staatsgebilde weitgehend ortlos. Eine Öffentlichkeit zu organisieren, ist nicht nur deshalb schwer, weil Brüssel so weit entfernt ist, sondern weil der Gang von Entscheidungen auf europäischer Ebene undurchsichtig ist. Opposition scheitert daran, daß ihre potentiellen nationalen

1 Nach wie vor deutlichstes Beispiel dafür war die Diskussion um das Asylrecht 1993. Hier argumentierte der damalige Innenminister Schäuble, daß das Grundrecht auf Asyl fallen müsse, damit Deutschland an den in Schengen und in der EU getroffenen Entscheidungen teilnehmen könne. Auf europäischer Ebene hatte die Bundesregierung aber nicht nur die Entscheidungen mitgetragen, sondern sie selbst aktiv herbeigeführt. Sie verhandelte konträr zum nationalen Verfassungsrecht. Sie entschied damit die Ergebnisse der Debatten des Bundestages vor.

Bestandteile die unterschiedlichsten Positionen vertreten. Selbst schwedischen Linken sind Forderungen nach einer Entkriminalisierung oder gar Legalisierung von Drogen fremd. Schon schwedische Liberale sind dagegen für Forderungen nach mehr Transparenz zu gewinnen, die etwa französischen Kommunisten nicht geläufig sind. Die Fraktionen im EP lassen sich deshalb kaum mit denen auf nationaler Ebene vergleichen. Die praktischen Schwierigkeiten beginnen aber oft bereits da, wo es um Übersetzungsmöglichkeiten, um das Arrangement von Tagungen o.ä. geht. Gegenüber der Macht der Exekutive sind die oppositionellen Gehversuche oft geradezu hilflos.

War die Politik Innerer Sicherheit auf nationaler Ebene schon ein Fall bürokratisierter Politik, so ist sie das auf EU-Ebene um so mehr. Daß sich hier durch einen Regierungswechsel schnell etwas ändert, ist kaum zu erwarten. Noch dazu, wenn der kleine Partner in einer nationalen Regierung, der etwas zu ändern bereit wäre, so schwach ist wie die Grünen in der neuen Regierung. Über diese mageren Chancen mag man enttäuscht sein, eine Argumentation nach dem Motto: „wer hat uns verraten?“ bringt aber nicht viel. Die auf längere Sicht bestehende Machtlosigkeit bürgerrechtlicher und demokratischer Argumente ist ein Faktum, das man zunächst einmal zur Kenntnis nehmen muß. Ärgerlich wird es allerdings dann, wenn diese Machtlosigkeit dadurch rationalisiert wird, daß richtige Forderungen wie Ballast über Bord geworfen werden.

Die Linke und die Bürgerrechtsgruppierungen – dazu gehört zumindest ein Teil der grünen Regierungspartei – müssen einen langen Atem haben. Sie müssen nicht nur das – gelinde gesagt – „Demokratiedefizit“ der EU zum Gegenstand ihrer Kritik machen. Sie haben darüber hinaus öffentlich klarzumachen, daß der Aufbau von immer neuen Polizeiinstitutionen und Datenbanken, daß mehr polizeiliche Kooperation nichts anderes sind als ein Verzicht auf politische Gestaltung. Für diese Arbeit, die notwendigerweise zu einem großen Teil außerparlamentarisch geleistet werden muß, braucht es Radikalität. Realpolitik bewegt hier nichts.

Literatur

- Aden, Hartmut (1998): *Polizeipolitik in Europa*, Opladen (Westdeutscher Verlag).
- Bigo, Didier (1996): *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris (Presse de la FSNP).
- Innere Sicherheit in der EU (1996): *Bürgerrechte & Polizei/ CILIP* 53, 1/ 1996.
- Europas neue Grenzen (1998): *Bürgerrechte & Polizei/ CILIP* 59, 1/1998.
- Stawatch-Bulletin*, erscheint sechsmal jährlich in London (PO Box 1516, London N 16 0EW)
- Busch, Heiner (1995): *Grenzenlose Polizei. Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*, Münster (Westfälisches Dampfboot).
- Busch, Heiner (1999): *Polizeiliche Drogenbekämpfung – eine internationale Verstrickung*, Münster (Westfälisches Dampfboot).

Global Governance: Ein neues Jahrhundertprojekt?¹

1. Der Diskurs über eine neue „Weltordnungspolitik“

Selbst bekennende Liberale wie Ralf Dahrendorf oder George Soros (1999) warnen mittlerweile vor der „wilden und erbarmungslosen Globalisierung“, die nur den Gesetzen der Konkurrenz folge und zur Gefährdung des sozialen Zusammenhalts führe. Auch die 13 Regierungen der EU-Staaten, in denen Anfang 1999 sozialdemokratische Parteien (mit-)regierten, haben die politische Zähmung des Kapitalismus zu einem ihrer wichtigsten Projekte erklärt. Um die Kluft zwischen dem neoliberalen Glauben an allgemeine Wohlfahrtsgewinne durch freie Märkte und der sozio-ökonomischen Realität zu schließen, werden neue politische Paradigmen benötigt. Reformorientierte Sozialwissenschaftler liefern dafür zunehmend neue Leitbilder, die sich jenseits der neoliberalen Marktorthodoxie bewegen.

„Global governance“ kann aus dieser Perspektive als politische Strategie gedeutet werden, den weitverbreiteten Utopieverlust nach dem Niedergang (staats-)sozialistischer Modelle zu überwinden und die politisch-ideologische Hegemonie zurückzuerobern, die vom neoliberalen Lager noch bis Mitte der 1990er Jahre ausgeübt wurde. Um diese Anstrengungen für einen grundlegenden Paradigmenwechsel genauer einschätzen zu können, ist eine kritische Bestandsaufnahme der dominanten Debatten über global governance erforderlich. Drei Varianten bzw. Verwendungen dieses Begriffs, der im Deutschen meist mit „Weltordnungspolitik“ oder „globale Strukturpolitik“ übersetzt wird, können hierbei idealtypisch unterschieden werden.

Global governance kann *erstens* als begriffliches Instrumentarium herangezogen werden, mit dessen Hilfe sich die im weitesten Sinne *politischen* Prozesse der Globalisierung empirisch-analytisch und zeitdiagnostisch erfassen lassen. Es geht um die Identifizierung von realen Veränderungen des

1 Der vorliegende Aufsatz ist die von den Autoren gekürzte und überarbeitete Fassung eines Kapitels aus der Studie „Global Governance – Möglichkeiten und Grenzen von Alternativen zur neoliberalen Globalisierung“, die im Auftrag der Nichtregierungsorganisation Weltwirtschaft, Entwicklung und Ökologie (WEED) sowie der Heinrich Böll Stiftung erstellt wurde (Brand et al. 1999a).

Politischen, die mit den herkömmlichen sozialwissenschaftlichen Kategorien nicht erfaßt werden können. Insbesondere die Analyse der internationalen Politik blieb bisher stark auf (national-)staatliche und gouvernementale Akteure fixiert. Andere wichtige Akteure wie z.B. Transnationale Unternehmen (TNKs) und vor allem Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die erst seit Beginn der 90er Jahre eine immer wichtigere Rolle spielen, sowie die Vielzahl der netzwerkförmigen Interaktionsbeziehungen zwischen den Akteuren wurden vernachlässigt, was nunmehr durch *empirisch-analytische Varianten* des global governance-Konzeptes behoben werden soll.

Eine *zweite* Bezugnahme auf global governance erklärt sich in Zeiten politischer Unübersichtlichkeiten, sich zuspitzender sozialer Ungleichheiten und ökologischer Krisen aus dem Bedürfnis nach einer begrifflichen, theoretischen und normativen (Neu-)Orientierung heraus. Aus dieser Warte wird global governance zum Leitbild, das Lösungsmöglichkeiten der Globalisierungskrisen verspricht. Die Verweise auf bereits bestehende politische Leitbilder, wie sie etwa in der Agenda 21 oder in den Konzepten „Nachhaltiger Entwicklung“ formuliert wurden, passen sich reibungslos in dieses normative Begriffsverständnis ein (*emphatische Variante*).

Drittens stellt global governance einen politisch-strategischen Reformansatz dar, der als wichtiger Versuch der Neugestaltung von Staatlichkeit im Prozeß der Globalisierung verstanden werden muß. Diese Variante von global governance ist stark sozialdemokratisch geprägt – weniger im Sinne von Parteiprogrammatik, als vielmehr im Sinne einer umfassenden Orientierung an sozialdemokratischen Grundüberzeugungen. Die institutionalisierte Linke greift den Begriff gerne auf, weil er einen strategischen Ansatz darstellt, dem hegemonialen Wirtschafts- und Politikmodell des Neoliberalismus operationalisierbare, handlungsrelevante Alternativen entgegenzusetzen (*politisch-strategische Variante*).

Im folgenden wenden wir uns den Hauptprotagonisten der emphatischen und politisch-strategischen global-governance-Varianten zu. Diese Beschränkung hat zwei Gründe: Zum einen sind sie im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs weitaus stärker wahrgenommen worden wie die analytische Variante. Zum anderen zielen diese Konzepte ausdrücklich auf die Beeinflussung und Beratung von Akteuren und Politiken, etwa in den Bereichen (Welt-)Umweltpolitik, (Welt-)Friedenspolitik oder politischer Steuerung der Weltökonomie ab. Sie formulieren nicht nur Leitbilder und Visionen, sondern geben z.T. Handlungsanweisungen und tragen zum *agenda setting* bei.

Insbesondere die acht großen UN-Konferenzen der 90er Jahre wurden in diesem Kontext als qualitativ neuer Schritt im Prozeß der Lösung von globalen Problemen und damit als empirischer Beleg der Herausbildung von

governance-Strukturen angesehen (Messner/Nuscheler 1996). Durch diese Konferenzen sollten die Normen, Regeln und Institutionen der bisherigen „Staatenwelt“ und ihrer internationalen Regime um neue Werte und prozedurale Regeln der Weltgesellschaft ergänzt werden (kritisch hierzu Brunnengräber 1998: 73ff.). Sie wurden als erste Versuche gewertet, den davon galoppierenden Märkten wieder die Zügel der Politik anzulegen. Visionen, die über einzelne policy-Felder wie z.B. Umwelt und Entwicklung hinausreichten und die als Gegenentwurf zum Neoliberalismus tragfähig gewesen wären, ließen sich aus den Weltkonferenzen jedoch nicht ableiten. In dieses Vakuum stößt der global governance-Diskurs.

2. Die Hauptprotagonisten von Global Governance

Die Commission on Global Governance

In Deutschland wurde der Begriff global governance vor allem durch die der UN angegliederten Commission on Global Governance (CGG) popularisiert. Die CGG wurde auf Initiative von Willy Brandt gegründet, der 1990 namhafte Politiker aus der ganzen Welt nach Königswinter im Taunus einlud. Sie sollten nach dem Ende der Blockkonfrontation und aufgrund der Wahrnehmung neuer globaler Probleme Visionen zur Regierbarkeit der Welt erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Kommission wurden 1995 in dem Bericht *Our Global Neighbourhood* zusammengefaßt (deutsch: SEF 1995). Die CGG hält die bestehenden Institutionen für unzureichend und überfordert, um die im Zeitalter der Globalisierung entstandenen Probleme wie weltwirtschaftliche Instabilität, Armut, Umweltzerstörung und Gewalt zwischen und in den Staaten zu bewältigen. Daraus leitet die CGG die Notwendigkeit weitreichender Reformen des internationalen Systems sowie Handlungsempfehlungen für die Errichtung von Strukturen einer global governance ab. Nicht ohne moralisierenden Unterton fordert sie:

„Kein Staat kann Fortschritte machen und Unsicherheit und Not andernorts unbeachtet lassen. Wir müssen unsere globale Nachbarschaft miteinander teilen und sie stärken, so daß sie für alle unsere Nachbarn lebenswert zu werden verspricht“ (SEF 1995: xxii).

Es geht der CGG ausdrücklich nicht um die Herstellung einer Weltregierung oder eines Weltföderalismus, weil sie hierbei Demokratiedefizite befürchtet. (National-)Staaten und Regierungen sollen weiterhin die wichtigsten öffentlichen Institutionen zur Behandlung der Weltprobleme bleiben. Die CGG plädiert aber für möglichst breite Kooperation bei der Problemlösung. Das kann ebenso in Form eines Zweckverbandes mehrerer Städte oder der nachbarschaftlichen Kooperative zum Bau und zur Instandhaltung einer Wasserleitung erfolgen als auch durch die Ergänzung des Systems der internationalen Beziehungen durch NGOs, Bürgerbewegungen, multinationale Konzerne, den globalen Finanzmarkt oder globale Massenmedien.

Entsprechend breit fällt die Interpretation von global governance aus:

„Ordnungspolitik bzw. Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozeß, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfaßt sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden“ (SEF 1995:4).

Dieses vage, auf quasi-korporatistischen Vorstellungen von *checks and balances* aufbauende Verständnis von global governance wird auch in den vier darauffolgenden Kapiteln des Berichts kaum konkretisiert. Das Hauptaugenmerk liegt auf der globalen Ebene und den dort angesiedelten Institutionen unter besonderer Berücksichtigung der UN. So richten sich beispielsweise die meisten Vorschläge in Kapitel III über globale Sicherheitspolitik an den Sicherheitsrat der UN, der u.a. aufgefordert wird, Krisen frühzeitiger zu erkennen und bei Sanktionen einen exakteren und zielgerichteteren Ansatz zu verfolgen (SEF 1995: 85ff.). Für jede Operation sollen Beratungsausschüsse unter der Einbeziehung von Ländern gebildet werden, die Truppen bereitstellen. Alle anderen Vorschläge in diesem Kapitel haben einen bloß appellativen, oftmals in die Nähe von nichtssagenden Allgemeinplätzen geratenden Charakter, wie er in folgender typischer Aussage zum Ausdruck kommt: „Die Sicherheit von Menschen und die Sicherheit des Planeten sollten neben der Sicherheit von Staaten Ziele einer globalen Sicherheitspolitik sein“ (SEF 1995: 145).

Aussagekräftiger sind die Vorschläge in Kapitel IV über das „Management der wirtschaftlichen Interdependenz“. Hier wird die Einrichtung eines Rates für Wirtschaftliche Sicherheit (RWS) im Rahmen der UN empfohlen, der eine politische Führungsrolle übernehmen und den „Konsens in weltwirtschaftlichen Fragen sowie einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“ fördern soll. Der RWS soll „unter Einschluß der größten Weltwirtschaften repräsentativ zusammengesetzt und nicht größer als der reformierte Sicherheitsrat sein.“ Der RWS soll mit bestehenden Institutionen wie IWF, WTO etc. eng kooperieren und die Vereinbarkeit der politischen Ziele multilateraler Wirtschaftsinstitutionen sichern.

Neben diesen *policy*-orientierten Vorschlägen zur Gestaltung der global governance setzt sich die CGG auch mit den dazu nötigen Akteuren auseinander. Bei der Herstellung des konsensualen, ethisch begründeten Gleichgewichts in der Weltpolitik wird der Zivilgesellschaft eine spezifische Rolle neben Markt und Staat zugewiesen. Bestehend aus Wirtschafts- und Berufsverbänden, Gewerkschaften, Umwelt-, Frauen- und Menschenrechtsgruppen soll sie als unabhängiges Kontrollorgan, als Frühwarnsystem und Informationsquelle an der internationalen Politik beteiligt sein (SEF 1995: 281f.). Das „Entstehen einer globalen Zivilgesellschaft“ ist für die

CGG „Ausdruck der gewachsenen Fähigkeit und Bereitschaft der Menschen, ihr Leben selbst zu gestalten“ (SEF 1996: 369).

Die Staaten als „Hauptakteure“ der neuen Ordnungspolitik müssen daher „mit anderen zusammenarbeiten“, so auch mit den UN, über die es an anderer Stelle heißt: „Wir sind zu der festen Überzeugung gelangt, daß die Vereinten Nationen innerhalb einer Weltordnungspolitik weiterhin eine zentrale Rolle spielen müssen. (...) Sie können (...) als zentraler Mechanismus dienen, in dessen Rahmen die Staaten sich gegenseitig unter Einbeziehung anderer Teile der Gesellschaft zur multilateralen Behandlung globaler Angelegenheiten verpflichten.“ (SEF 1995: 8). Angesichts dieses klaren Bekenntnisses der CGG zur Dominanz von Staaten und zum UN-System in einer global governance ist die Betonung der Notwendigkeit einer politischen Führung nur folgerichtig:

„Die Welt braucht Führer, die durch Visionen gestärkt sind, die von Ethos getragen sind und die den politischen Mut haben, auch über die nächste Wahl hinauszudenken. Welche Dimensionen eine Weltordnungspolitik auch immer hat, wie stark ihr Instrumentarium auch erneuert und erweitert sein mag, welche Werte auch immer ihr Inhalt verleihen, ihre Qualität hängt letzten Endes von der politischen Führung ab“ (SEF 1995: 388).

Als Beispiele für die gemeinte internationale Führung werden so unterschiedliche Entwicklungen wie die „von den Amerikanern angeführte Nachkriegsplanung“ oder die jüngsten „Bewegungen für Umwelt, für Frauenrechte (...) und Menschenrechte“ angeführt. Durch die geradezu systematische Vermeidung der Benennung von Krisenursachen und –verursachern hinterläßt der CGG-Bericht den „Eindruck eines harmonischen Weltbildes“ (Mürle 1998: 11). Das geht nicht zuletzt darauf zurück, daß es sich – wie bei allen anderen UN-Berichten – um ein von vielen Beteiligten ausgehandeltes Kompromisspapier handelt, bei dem die Notwendigkeit, die Interessen der Verhandlungspartner nicht zu verletzen, aus nahezu jeder einzelnen Zeile herauszulesen ist. Zwangsläufig ist der Ansatz der CGG von der Vorstellung geprägt, daß die Problembearbeitung durch die Verknüpfung der unterschiedlichen Interessenlagen und durch einen dynamischen und komplexen Prozeß interaktiver Entscheidungsfindung weitgehend konfliktlos erfolgen kann, wenn sich nur die Idee eines „globalen Ethos der Bürger“ durchsetzt. Diese Weltethik, die auf universelle Werte wie Achtung vor dem Leben, Freiheit, Gerechtigkeit und Ausgewogenheit, gegenseitige Achtung, Hilfsbereitschaft und Integrität aufbaut (SEF 1995: 56ff.), ist im CGG-Bericht – wenngleich es nicht offen ausgesprochen wird – die entscheidende Ressource zur Legitimierung von global governance. Aus diesem Grund kann der governance-Begriff der CGG der *emphatischen Variante* zugeordnet werden, wonach global governance ein mit großen Hoffnungen verbundenes politisches Projekt darstellt.

Das Institut für Entwicklung und Frieden

Die global governance-Konzeption des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) – eines der bedeutendsten sozialdemokratisch orientierten think tanks der Bundesrepublik – baut unübersehbar auf der Arbeit der CGG auf. Während jedoch von der CGG die Notwendigkeit der aufgeklärten politischen Führung betont wird, steht bei den Hauptprotagonisten des INEF, Dirk Messner und Franz Nuscheler, die Neugestaltung von Staatlichkeit im Vordergrund. Das INEF-Konzept versucht stärker als der CGG-Bericht, den Begriff der global governance einzugrenzen. Global governance sei nicht mit global government zu verwechseln, weil eine Weltregierung weder realistisch noch erstrebenswert sei (Messner/Nuscheler 1996: 19). Auch eine Gleichsetzung des Begriffs mit „Weltinnenpolitik“ erscheint dem INEF problematisch, da er einen nicht erstrebenswerten Weltstaat voraussetzt. Als irreführend wird der in der deutschen Übersetzung des CGG-Berichts verwendete Terminus „Weltordnungspolitik“ bezeichnet, weil global governance deutlich vom Konzept der „Neuen Weltordnung“ des Ex-US-Präsidenten Bush unterschieden werden müsse und nicht an die Gleichschaltung von Wirtschafts- und Politikmodellen gedacht sei. Global Governance bedeute weder hierarchische Steuerung der Weltgesellschaft noch die Summe der Aktivitäten von Nationalstaaten, sondern das Zusammenwirken von Akteuren und Aktivitäten von der lokalen bis zur globalen Ebene (ebd.: 20).

Demgemäß unterscheiden Messner und Nuscheler drei zentrale Merkmale: *Erstens* bedeute global governance „die Neudefinition von Souveränität, die – verstanden als selbstbestimmte Herrschaftsgewalt nach innen und außen – durch die Globalisierungsprozesse unterminiert wird. Das eigentlich Neue am Projekt von Global Governance ist die Akzeptanz geteilter Souveränitäten durch Übertragung von Handlungskompetenzen auf lokale, regionale, und globale Organisationen zur Lösung von Problemen, die die Nationalstaaten nicht mehr im Alleingang lösen können“ (ebd.). *Zweitens* meine global governance die „Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit durch internationale Regime mit verbindlichen Kooperationsregeln, die auf Verrechtlichung der internationalen Kooperation abzielen“ (ebd.). *Drittens* impliziere global governance ein „Bewußtsein gemeinsamer Überlebensinteressen und steht für eine Interessen- und Außenpolitik, die sich normativ an einem Weltgemeinwohl orientiert.“ Globale Interdependenzen begründeten einen „Imperativ zur internationalen Kooperation“, der Vernunft und Ethik einseitiger nationalstaatlicher Macht und Interessenpolitik zur Mehrung eigener Vorteile in Frage stelle. Dies sei kein idealistisches Plädoyer für den Globalismus, sondern eine durchaus „realistische Neudefinition von Eigeninteressen“ im Zeitalter der Globalisierung (ebd.: 21).

Messner und Nuscheler entwerfen eine „Global-Governance-Architektur“, die aus sechs Ebenen besteht: Nationalstaaten, internationalen Regimen, regionalen Integrationsprojekten, UN-Organisationen, der Zivilgesellschaft und der lokalen Politik (Messner/Nuscheler 1997: 345ff). Der Nationalstaat bleibt aber in dieser Architektur „die entscheidende Instanz, die Gemeinwohlinteressen wahrzunehmen“ hat. Er müsse schon „aus aufgeklärtem Eigeninteresse nach einem Ordnungsmodell suchen, das ihm Handlungskompetenz zurückzugewinnen verspricht“ (ebd.: 339). In diesem Prozess verändert sich aber die Rolle des Staates. Er muß traditionelle Aufgaben abgeben, um seine Steuerungsfähigkeit zu stärken. Der Staat wird zum *Interdependenzmanager*, der zwischen sich überlagernden Politikfeldern wie z.B. Wirtschaft und Umwelt und gesellschaftlichen Akteuren und Interessen vermittelt; zum *Moderator*, der Such- und Lernprozesse initiiert, forciert und überwacht; zum *Impulsgeber*, der gegen Partikularinteressen wichtige Debatten und Anpassungsprozesse in Gang setzt; und vor allem zur gesellschaftlichen *Integrationsinstanz*, um zentrifugalen Kräften entgegenzuwirken. Demnach übernimmt der Staat eine Scharnierfunktion zwischen verschiedenen Akteuren, gewährt die Umsetzung international vereinbarter Maßnahmen und leistet zunehmend Koordinationsaufgaben innerhalb des internationalen Systems (ebd.: 346ff.). Hierfür ist die Übertragung von Handlungskompetenzen auf lokale und globale Organisationen sowie auf nichtstaatliche Akteure zur Lösung von Problemen erforderlich, die der Nationalstaat nicht im Alleingang lösen kann. In dieser Konzeption werden Konturen einer Netzwerkgesellschaft deutlich, in der auch nichtstaatliche Institutionen und Privatunternehmen für die Entwicklung des Gemeinwezens Verantwortung übernehmen müssen (vgl. Messner 1995).

Dem bestehenden UN-System schlägt eine gehörige Portion Skepsis entgegen (Messner/Nuscheler 1997: 351). Daher werden vor allem die Stärkung seiner Handlungsfähigkeit durch institutionelle Reformen und eine gesicherte Finanzausstattung herausgestellt. Als wichtige Bausteine der governance-Architektur werden dagegen die internationalen Regime genannt, in denen sich Staaten durch vertragliche Vereinbarungen zur Lösung von Problemen verpflichten würden. Diese Regime seien zwar noch ein Flickwerk, aus dessen Verdichtung aber ein „Flickenteppich“ entstehen könne (ebd.).

Die supranationale Integration ist ein weiterer Hauptbestandteil der global governance. Geradezu euphorisch wird die EU als „fortgeschrittenes Laboratorium für die Fähigkeit zu global governance“ (ebd.: 351) gepriesen, weil nationale Engstirnigkeiten durch europäische Sichtweisen und wachsendes Gemeinschaftsbewußtsein ergänzt oder überlagert werden. Andererseits verdeutliche die EU aber auch alle Probleme von global governance: Bürokratisierung, Legitimationsdefizite, Koordinationsprobleme und Do-

minanz von Hegemonen. Näheres wird dazu allerdings nicht ausgeführt, obwohl die Machtasymmetrien unter den Nationalstaaten und die organisatorischen Probleme globalen Regierens sowohl im Falle der EU als auch einer zukünftigen global governance eine wichtige Rolle spielen dürften. Gleichermäßen zur Entlastung der Nationalstaaten tragen im INEF-Konzept „starke Regionen und Kommunen“ bei, weil föderale Strukturen – wie sie in Deutschland über gute Ausgangsbedingungen verfügten – Vorteile gegenüber den „top-down-Politiken“ zentraler Planungsstäbe haben. Die Betonung der (transformierten) Bedeutung von Staatlichkeit in einer global governance wird zudem indirekt deutlich in der Einschätzung der Zivilgesellschaft. Sie wird bei Messner und Nuscheler (ebd.: 349f.) auf eine „Korrekturinstanz“ reduziert, die gegenüber „staatlichen Steuerungsansprüchen Kontroll- und Korrektivfunktionen wahrnehmen“ soll. Da zivilgesellschaftliche Akteure in Problemfeldern aktiv sind, die der Staat nicht adäquat oder noch gar nicht aufgegriffen hat, und zur Herausbildung einer internationalen Öffentlichkeit beitragen, leisten sie einen „produktiven Beitrag zur politischen Steuerung“ (ebd.).

Aus diesem staatszentrierten Grundverständnis heraus wird die global governance-Architektur auf „fünf tragfähige Säulen“ gestellt (Messner 1998a: 329f.): die *Welthandelsordnung*, die Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards beinhalten soll; die internationale *Wettbewerbsordnung*, die den Interessen schwacher ebenso wie starker Länder Rechnung trägt; die *Weltwährungs- und Finanzordnung*, die Wechselkurse stabilisiert, kurzfristige Kapitalspekulationen begrenzt, Bankenaufsicht gewährleistet und für bessere Datentransparenz sorgt; die *Weltsozialordnung*, die durch einen internationalen Lastenausgleich jene Risiken zu verringern versucht, die aus wachsendem Wohlstandsgefälle und der Marginalisierung ganzer Weltregionen resultieren; sowie die *Weltumweltordnung* zur Stärkung der Wirksamkeit globaler Umweltpolitik. Erklärtes Ziel dieser Ordnungen ist, einen Rahmen zu bilden, damit die Märkte „ihre produktiven Kräfte (...) entfalten können und diese in den Dienst einer sozialen und ökologisch verträglichen Entwicklung“ stellen (ebd.: 359). Diese Zielformulierung kann der *politisch-strategischen Variante* von global governance zugerechnet werden.

Die Gruppe von Lissabon

Eine Eingrenzung der Länder, die Formen von global governance initiieren könnten, unternimmt die Gruppe von Lissabon in ihrem Manifest *Grenzen des Wettbewerbs* (1997). Unter den möglichen Szenarien in der „neuen Weltordnung“ hält sie die Triadisierung der Welt für das wahrscheinlichste, sie hält sogar eine „pax triadica“ – reguliert durch die G7-Staaten durchaus für wünschenswert. Daraus erklärt sich auch, daß die Mitgliedschaft in der

Gruppe von Lissabon auf Personen aus Westeuropa, Japan und Nordamerika beschränkt ist. Die Gruppe will „auf die Verantwortlichkeit und die Fähigkeit der mächtigsten und einflußreichsten Länder der Welt für die Lösung gegenwärtiger und zukünftiger globaler Probleme hinweisen“ (Gruppe von Lissabon 1997: 27). Die Triadenmächte verfügten über die finanziellen Mittel, wissenschaftliche und technische Potentiale und über Erfahrungen bei Schutz und Förderung kultureller Vielfalt, demokratischer Institutionen, menschlicher Toleranz und sozialer Verantwortung, die zur Bewältigung der globalen Probleme benötigt werden. Allerdings wird eine tiefe Kluft zwischen dem mächtigen Prozeß wirtschaftlicher Globalisierung und der abnehmenden Fähigkeit von Nationalstaaten, Probleme zu bewältigen, konstatiert. Ein Ausweg wird in neuen kooperativen Formen des Politischen gesehen:

„*Grenzen des Wettbewerbs* schlägt als Antwort auf gegenwärtige und zukünftige Probleme ein System kooperativer globaler Steuerung vor. Nur durch eine Verknüpfung der vielen sozio-ökonomischen Netzwerke auf verschiedenen Ebenen und ihre Ausrichtung auf gemeinsame Ziele kann man realistischerweise hoffen, daß soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Effizienz, ökologische Nachhaltigkeit und politische Demokratie erreichbar sind (...).“ (Gruppe von Lissabon 1997:23).

Die internationale Kooperation, die anstelle der aggressiven Wettbewerbsideologie treten soll, wird zur Überlebensfrage der Menschheit erklärt. Der Marktmechanismus sei zwar unverzichtbar, aber im globalen Raum entfesselt, entfalte er eine zerstörerische Potenz. Um den Wettbewerb wieder menschlicher zu gestalten, soll ein „globaler Vertrag“ geschlossen werden, der vier Abkommen umfasst (ebd.: 169ff.): einen „Grundbedürfnisvertrag“, der die Grundversorgung aller Menschen mit Nahrung, Wasser, Wohnung zum Gegenstand hat; einen „Kulturvertrag“, der Toleranz und Dialog zwischen Kulturen und Religionen regeln soll; einen „Demokratievertrag“, der die Elemente einer globalen Steuerung enthält; und einen „Erdvertrag“, in dem die Prinzipien ökologisch nachhaltigen Umgangs mit der Natur festgehalten sind.

Dieser kooperative Pakt – bei dem im Zusammenhang mit dem Demokratievertrag auch von einer einzuberufenden „globalen Bürgerversammlung“ gesprochen wird – soll letztlich von den Regierungen unterschrieben werden. Die Regierungen handeln nach Ansicht der Gruppe von Lissabon aber nur auf Druck von drei sozialen Akteursgruppen, die die „gesellschaftlichen Motoren“ für die Unterzeichnung der vier vorgeschlagenen Verträge seien: die globale Zivilgesellschaft (einschließlich der Gewerkschaften), die aufgeklärten Eliten aus Industrie, Wissenschaft, Regierungen, Medien, Stiftungen und schließlich die Städte bzw. die gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen, die sich mit Stadtplanung und -entwicklung befassen (ebd.: 190). Die NGO-Netze hätten als Teil der Zivilgesellschaft bereits ei-

nen Beitrag zur Demokratisierung des internationalen Systems geleistet, weil sie sich der Förderung der Menschenrechte, dem Schutz der Minderheiten, der Überwachung von Wahlen, der wirtschaftlichen Beratung und dem Austausch von interessierten Akademikern und Intellektuellen widmeten (Gruppe von Lissabon 1997:165).

Diese Konzeption einer „globalen Steuerung“ kann der *emphatischen Variante* von global governance zugeordnet werden, auch wenn der Begriff global governance von der Gruppe von Lissabon nicht explizit verwendet wird. Ähnlich wie bei der Commission on Global Governance werden vor allem appellative, hochgradig normativ aufgeladene Formulierungen verwendet, die die Notwendigkeit von Dialog und Toleranz, von kooperativen Verhandlungsstrategien und gemeinsamen Werten der „Weltgesellschaft“ betonen. Konkrete Umsetzungsmechanismen und -institutionen der „globalen Steuerung“ werden hingegen noch weniger benannt, als dies bei der CGG der Fall ist.

3. Zur Kritik der global governance-Konzepte

Die großen Gemeinsamkeiten der dargestellten Konzepte für global governance sind evident. Sie äußern sich *erstens* in einem ähnlichen Zugang zu den Weltproblemen und der daraus abgeleiteten Notwendigkeit einer neuen globalen Ordnungspolitik, *zweitens* in einem erweiterten akteursbezogenen Blickwinkel, *drittens* in der Art der vorgeschlagenen Aktivitäten und Prozesse und *viertens* in der Begründung bzw. Legitimation von global governance durch eine „Weltethik“ oder ein „globales Ethos“. Die Unterschiede der vorgestellten emphatischen und politisch-strategischen Konzeptionen einer global governance sind gegenüber den Gemeinsamkeiten gering. Sie bestehen im wesentlichen in Akzentuierungen hinsichtlich der Akteure und Prozesse.

Angesichts des (selbstformulierten) Anspruchs, ein „radikales Reformkonzept“ zur politischen Gestaltung der Globalisierung zu formulieren (so Dirk Messner auf einer Podiumsdiskussion am 19.12.1998 in Bochum), erstaunt der freundliche Umgang der governance-Protagonisten mit den bestehenden Institutionen der Weltökonomie und -politik. Damit geht der Verzicht auf eine kritische Auseinandersetzung mit den machtförmigen Strukturen einher, die sich in diesen Instanzen widerspiegeln (vgl. zu dieser Kritik Brand/Stock 1999b, Stock 1997). Dies ist ganz offensichtlich dem Willen geschuldet, ein weithin wirksames und allseits anerkanntes neues politisches Projekt zu initiieren und alle (potentiellen) Akteure der Weltpolitik und -ökonomie zu vertrauensvoller Kooperation zu bewegen. Dieses Vorgehen ist – wie bspw. die offensive Veröffentlichungspolitik des INEF nahelegt – wohl durchdacht. Sie ist Teil einer diskursiven Strategie, bei der

das Thema global governance besetzt wird, so daß konkurrierende Ansätze – gleich ob neoliberaler oder kritisch-emanzipatorischer Provenienz – unter Zugzwang gesetzt werden.

Der Preis, der dafür zu bezahlen ist, besteht im weitgehenden Mangel an kritischer, analytischer Auseinandersetzung mit den widersprüchlichen und herrschaftsförmigen Prozessen der Globalisierung. Sowohl die emphatische wie auch die politisch-strategische governance-Variante zeichnen sich in erheblichem Maß durch Theorielosigkeit aus. Allenfalls diffuse Anklänge an neuere Theorien internationaler Beziehungen (wie z.B. Interdependenz-, Integrations- und Regimetheorien) oder an Netzwerktheorien (vgl. Messner 1995) können festgestellt werden. Ein fundierter gesellschaftstheoretischer Unterbau – etwa durch die Kritik der Globalen Politischen Ökonomie oder hegemonietheoretische Ansätze – ist aus den governance-Veröffentlichungen nicht herauszulesen. Neuere theoretische Ansätze zum Themenkomplex „politische Regulierung ökonomischer Prozesse“ wie die Regulationstheorie werden nicht einmal rezipiert, geschweige denn systematisch in die Analyse eingebettet.

Der Verzicht auf die theoretisch fundierte Aufarbeitung der Globalisierungskrisen hat zur Folge, daß die Problembeschreibungen oberflächlich und deskriptiv bleiben. Es ist rein phänomenologisch von der „Bedrohung der Biodiversität“, den „Klimaveränderungen“, der „Migration“ oder den „Wirtschaftskrisen“ und in der Folge von Globalproblemen die Rede (Messner 1998b: 30ff.). Ihre jeweiligen gesellschaftlichen Besonderheiten, historischen Hintergründe und die in ihnen zum Ausdruck kommenden konfliktiven Prozesse kapitalistischer Vergesellschaftung verschwinden hinter dem Schleier der gemeinsamen „Menschheitsinteressen“, die es nunmehr zu verfolgen gelte. Gleichmaßen wird bei dem Ruf nach neuen institutionellen Ordnungsstrukturen für Weltwirtschaft und -politik unterschlagen, daß diese Strukturen ja bereits seit vielen Jahrzehnten existieren – und zwar mit jenen desaströsen Auswirkungen, wie sie durchaus auch von den governance-Protagonisten wahrgenommen werden: asymmetrischer Welthandel, ungleiche Sozialstrukturen zwischen Nord und Süd, Verschuldungskrise oder degradierte Ökosysteme. Wie dem beharrenden Konservatismus, der den bestehenden Instanzen der Weltpolitik eigen ist, begegnet werden soll, *welche* Kräfte hier *wie* wirken sollen, bleibt unergründet.

Technokratische Steuerung und transnationaler Korporatismus

Wer die Ursache der Weltprobleme hauptsächlich im Mangel an globaler politischer Steuerung verortet und Macht- und Herrschaftsverhältnisse weitgehend unberücksichtigt läßt, wie dies die governance-Protagonisten tun, dem geht es in seinen politischen Konzeptionen vor allem um die Re-

konstruktion bisheriger und die Konstitution neuer, modernisierter Steuerungsmodi. Auffallend ist, daß dabei implizit einem technokratischen, effizienzorientierten und modernisierungstheoretischen Politikverständnis gefolgt wird. Aus dieser Perspektive wird dargelegt, daß die Probleme in einem *top down*-Prozeß – d.h. ausgehend von globalen Politikformen und von oben nach unten – zu lösen seien.

Die Gründung neuer Institutionen sowie die Reformierung der bestehenden internationalen Institutionen und deren gesellschaftliche Öffnung zum Zweck der Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit gehören in allen global governance-Konzeptionen zu den dominanten Lösungsansätzen der globalen Krise. Die viel entscheidendere Frage, welche Aufgaben von den staatlichen und privaten Institutionen und Organisationen sowie den neuen zivilgesellschaftlichen Akteuren eigentlich in welcher Form zukünftig geleistet werden sollen und welche Interessen sie dabei umsetzen sollen, bleibt weitgehend unbeantwortet. Das legt den Schluß nahe, daß nicht die Behebung der kapitalistischen Widersprüche, sondern deren herrschaftsförmige Entschärfung das eigentliche Ziel ist (Görg/Hirsch 1998).

Den bislang schon üblichen Steuerungselementen internationaler Politik wird kaum qualitativ Neues hinzugefügt: Einführung von Steuern (z.B. Energie- und Tobinsteuer), Errichtung internationaler Konventionen und Regeln, Stärkung internationaler Gerichtsbarkeit und Reform des UN-Systems und supranationaler Organisationen. Angesichts dieser Konventionalität verwundert es, daß sich die governance-Konzepte als so innovativ anpreisen und weithin auch so rezipiert werden. Der zentrale Unterschied zu den bisherigen Formen der Weltpolitik besteht lediglich darin, daß neue Handlungsebenen und Akteure hinzukommen, um die politische Problembearbeitung zu effektivieren. Klassische vertikale Hierarchien – etwa zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren – sollen dabei zwar abgebaut werden. Die „Netzwerkgesellschaft“ (Messner 1995) und die „schlanken“ Staaten einer global governance sind aber keineswegs hierarchiefrei, sie sind nur – ähnlich wie die modernen Formen betrieblicher Organisation (lean management, lean hierarchy, outsourcing, Gruppenarbeit) – durchzogen von komplexeren, vielschichtigeren, globalen und dadurch auch intransparenteren Strukturen.

Zugleich wird der Transnationalisierung korporativer Strukturen das Wort geredet. Die in Gewerkschaften, NGOs oder Unternehmensverbänden organisierten Interessen sollen ihren bislang nationalen Horizont erweitern und sich zunehmend globalen Problemstellungen und -Lösungsansätzen öffnen; dabei sollen neue Allianzen zwischen Verbänden, Unternehmen und staatlichen Institutionen entstehen (Gruppe von Lissabon (1997: 173f.)). Die Hoffnung, daß durch derartige neokorporative, transnationale Strukturen neue kooperative Problemlösungen zustande kommen, in denen

alle Interessen gleichermaßen befriedigt werden können, ist trügerisch. In dem hinsichtlich der erheblichen Disparitäten im Organisations- und Macht-potential organisierter Interessen nicht differenziert wird, erscheinen letztere als gleichberechtigt und gleichermassen durchsetzungsfähig (zur Kritik solcher Vorstellungen vgl. Görg/Hirsch 1998). Die Definitionsmacht darüber, was gesellschaftlich wünschenswert ist und was nicht, liegt aber nicht gleichmäßig verteilt bei den Wahlbürgern, sondern speist sich aus den höchst ungleichen und vermachteten Organisationspotentialen und -ressourcen der einzelnen gesellschaftlichen Akteure (Altwater 1997: 239ff.).

Das Verhältnis von Politik und Ökonomie

Merkmal aller governance-Konzeptionen ist, daß in ihnen Nationalstaaten und Ökonomie in einem Konkurrenzverhältnis um Handlungsmacht stehen, das im Zeitalter der Globalisierung zugunsten der Ökonomie entschieden sei. Es wird – ohne daß dies näher begründet wird – von einer deutlichen Dichotomie, von eigenständigen Ebenen ausgegangen. Deshalb gelte es, die Verselbständigung der Ökonomie auf globaler Ebene durch die kooperative Staatengemeinschaft politisch zu re-regulieren. Die Politik müsse den Prozeß der bislang vor allem ökonomischen Globalisierung nachholen. Diese Re-Embedding- oder Re-Regulierungs-These (vgl. z.B. Altwater/Mahnkopf 1996: 583ff.; Giddens 1995; Ruggie 1997) birgt die Gefahr, daß die kapitalistische Globalisierung, die das Terrain sozio-ökonomischer und ökologischer Politik strukturiert, nicht *auch* als politischer Prozeß verstanden wird, an dem die Staaten über die ihnen zur Verfügung stehenden politischen Gestaltungsmöglichkeiten von Steuer-, Struktur-, Standort-, Technologie- oder Sicherheitspolitik aktiv beteiligt sind (vgl. Hübner 1998).

Die neoliberale Globalisierungsoffensive wird im governance-Diskurs nicht als politisches Projekt hegemonialer Blöcke wie den global players oder neoliberal orientierter globaler Eliten begriffen, das die Restrukturierung des globalen Kapitalismus bei gleichzeitiger Verschiebung hegemonialer Kräfteverhältnisse zum Ziel hat (Röttger 1997), sondern als Folge der Abkopplung des Marktes von politischer und gesellschaftlicher Steuerung. Daß der (Welt-)Markt aber nicht nur ökonomisch über Tauschbeziehungen, sondern auch maßgeblich politisch konstituiert wird, geht dabei verloren. Die Staaten werden von den global governance-Protagonisten nicht als „nationale Wettbewerbsstaaten“ (Hirsch 1995; 1998) wahrgenommen, die kapitalistische Konkurrenzverhältnisse und Standortsicherung unter teilweise sogar bewußter Inkaufnahme all ihrer negativen Begleiterscheinungen wie z.B. Sozial- und Umweltdumping politisch absichern und vorantreiben.

Es wird weiter übersehen, daß neoliberale Wirtschaftspolitik trotz des Verzichtes auf bestimmte Formen keynesianischer Steuerung keineswegs auf

etatistische Eingriffe in den Markt verzichtet – auch wenn sie das Gegenteil von sich behauptet (vgl. Krebs 1999). Im Gegenteil: Das, was „Deregulierung“ genannt wird, ist meist kaum mehr als der Verzicht auf bisherige Regeln zugunsten der vermehrten Schaffung neuer (vgl. Altvater 1998: 75). Die großen Deregulierungskomplexe der Weltwirtschaft – wie die WTO – sind von hegemonialen Interessen durchzogene bürokratische Apparate, die genau auf die Einhaltung der (selbstgesetzten) Regeln achten (zur WTO vgl. Wardenbach 1997). Auch in der Umweltpolitik ist während der letzten beiden Dekaden eine erhöhte Regelungsdichte zu beobachten.

In den Industriestaaten des Nordens ist der Verzicht auf manche keynesianischen Steuerungselemente im Bereich der Finanzpolitik mehr als wettgemacht worden durch aktive angebotspolitische Maßnahmen. Auch zur Bewältigung des zunehmenden sozialen Elends rüsten sich die Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit mit immer handlungsfähigeren Einsatzkräften und gesetzlichen Regelungen (z.B. Lauschangriff). Nicht zuletzt wird an der Einwanderungs- und Asylpolitik deutlich, daß von einer Schwächung des westlichen Nationalstaates im Zeitalter der Globalisierung keine Rede sein kann. Nach wie vor wird die Souveränität des Nationalstaates über den Schutz der individuellen Rechte von MigrantInnen, Flüchtlingen und Asylsuchenden gestellt. Auch die Debatte über die doppelte Staatsbürgerschaft in Deutschland kann als Beleg dafür herangezogen werden, wie wichtig das nationale (westliche) Territorium zur Verteidigung von Privilegien ist. Von einer wirklichen Schwäche der Staaten und der Politik ist nur in Teilen der Peripherie zu sprechen, insbesondere in den ärmsten Ländern etwa in Afrika südlich der Sahara. Die Strukturanpassungsprogramme handlungsfähiger weltpolitischer Institutionen wie IWF und Weltbank tragen in solchen Ländern in der Tat massiv zur Schwächung von *nationalen* Politikoptionen bei (vgl. Kappel 1995).

Von einer allgemeinen „Entmachtung der Politik“ (Messner 1998: 33) und von der Erosion der Nationalstaaten zu sprechen, geht also an der Realität vorbei und erfasst die Komplexität der Vorgänge nicht hinreichend (Burchardt 1996: 750). Die Schwäche der governance-Konzepte, das dialektische Verhältnis von Politik und Ökonomie bzw. Staat und Markt nicht zu reflektieren, geht auf ihren verkürzten, juristisch gefassten Staatsbegriff zurück. Indem Staaten nicht unter Rekurs auf Poulantzas, Gramsci und andere Staatstheoretiker als soziales Verhältnis und als Terrain sozialer Konflikte und Antagonismen interpretiert werden – die wesentlich durch Klassen- und Geschlechterverhältnisse strukturiert sind –, können sie in den governance-Konzepten als gesellschaftliches Neutrum konstruiert werden. Der Staat war demgegenüber aber schon immer nicht nur eine gesetzgeberische, bürokratische oder auch repressive Instanz, sondern gleichermaßen ein ideologischer und massenintegrativer Apparat, dessen Zweck die „verwer-

tungskonforme Regulation sozialer Antagonismen“ ist (Görg/Hirsch 1998: 323). Mit anderen Worten: Die Funktion der Staaten besteht in der politischen Herstellung derjenigen gesellschaftlichen Bedingungen, die Kapitalakkumulation ermöglichen und optimieren.

Herrschaft, Macht und Interessen

Die Schwäche der global governance-Konzeptionen, keinen plausiblen Erklärungsansatz für das Zustandekommen der Globalisierungskrisen aufzuweisen, beruht auf der Negierung sozialer Konflikte und Antagonismen. Begriffe wie Herrschaft, Rassismus, Patriarchat, (Neo-)Kolonialismus oder Klassen, die die Gesellschaften als von ungleichen Machtverhältnissen durchzogen charakterisieren, gehören nicht zum Wortschatz des governance-Diskurses. Dies ist freilich nicht einem bloßen „Vergessen“ der diesen Begriffen zugrundeliegenden Konfliktkonstellationen geschuldet, sondern beruht auf der bewußten Abgrenzung von (neo)marxistischen, dependenztheoretischen oder feministischen Konflikttheorien. Anstatt das kritische Theorieinstrumentarium weiterzuentwickeln, werden solche Ansätze von den dominanten global-governance-Fürsprechern ganz offensichtlich als ideologischer Ballast früherer Zeiten beiseite gelegt, weil sich aus ihnen keine einfachen pragmatischen Problemlösungsansätze ableiten lassen.

Statt sozialer Kategorien wie Macht und Herrschaft stehen deshalb in den global governance Konzeptionen die positiv besetzten Begriffe Ordnung und Steuerung im Vordergrund. Das INEF entwirft wie auf dem Reißbrett eine global governance-Architektur, die auf Säulen wie Nationalstaaten, Internationalen Regimen, UN-Organisationen, privaten global players und den Zivilgesellschaften ruht (vgl. Messner 1998b: 23). Welches die tragenden Säulen innerhalb dieser Architektur sind, wird an anderer Stelle konkretisiert: Die G7-Länder, da sie über „kollektives Steuerungspotential verfügen“, die EU, die „aufgrund ihrer Wirtschaftskraft, der Herausbildung eines gemeinsamen Währungsraumes, der Größe ihres Binnenmarktes und ihres technologischen Potentials eine Führungsrolle im Prozeß der Herausbildung einer tragfähigen Global-Governance Architektur spielen kann“, und schließlich die „europäische Führungsmacht Deutschland“, die selbst ein „bedeutender Global Player mit Gestaltungsspielräumen“ ist (Messner 1998a: 331). Damit sind zielsicher jene Akteure benannt, die die Hauptverantwortung für die Realität der herrschenden Weltordnung tragen. Die globale „Netzwerkgesellschaft“ soll also auch in einer global governance im wesentlichen von einigen G3 oder G7-Tauen zusammengehalten werden (vgl. Altvater/Mahnkopf 1996: 556).

Derartige Ansätze affirmieren die gegebenen gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsstrukturen. Indem die Spaltungslinien zwischen den Sphären

von (Welt-)Ökonomie, Nationalstaaten und (Welt-)Gesellschaft verortet werden, können reale Konfliktkonstellationen zwischen metropolitanen und peripheren Ökonomien, zwischen konkurrierenden Kapitalfraktionen, zwischen Kapital und Arbeit sowie zwischen herrschenden und marginalisierten Klassen analytisch nicht ausreichend erfasst werden. Im CGG beispielsweise ist nur am Rande von der „Marginalisierung“ einzelner „Gemeinschaften“ die Rede; immerhin wird im Falle der Frauen das „eklatanteste Defizit bei der Erringung von Gestaltungsmacht“ konstatiert (SEF 1995: 43). Doch wie dies zu überwinden ist, wird lediglich mit vagen Hinweisen auf eine „Reform der Ordnungspolitik in der Gesellschaft, eine Dezentralisierung“ sowie „neue Formen der Partizipation“ angedeutet. Ähnlich blaß bleiben die Hinweise auf die Gegenspieler von Demokratisierungsprozessen. Lapidar heißt es, daß einige der „neuen Mitspieler und Institutionen“ der Weltordnungspolitik „negativistisch, eigennützig oder destruktiv sind“ (ebd.: 6), ohne daß benannt wird, wer gemeint ist.

Gleichermaßen wird vom INEF zwar zur Kenntnis genommen, daß es „innerhalb der Weltgesellschaft (...) asymmetrische Machtstrukturen“ gibt und sich Machtpotentiale von den politischen Akteuren zu den privaten Unternehmen verlagert haben. Darin wird jedoch kein Grund gesehen, deren Macht politisch einzuschränken, wie es angesichts der Klage über den Bedeutungsverlust staatlicher Politik nahe liegt. Stattdessen wird ihre „Beteiligung und Einbindung in die Global Governance-Architektur“ proklamiert (Messner 1998b: 36f.), weil kooperationsbasierte globale Politik sonst kein aussichtsreiches Projekt sei. Multinationale Konzerne werden, was ihre Einflußmöglichkeiten angeht, unterschiedslos neben Gewerkschaften, Umweltverbände neben Industrielobbys oder Industrieländer neben Entwicklungsländer gestellt. Reale konfligierende Interessenkonstellationen wie etwa zwischen US-Saatgutmultis und indischen Kleinbauernverbänden, zwischen Textilkonzernen und den repressiv verfolgten Gewerkschaften der ArbeiterInnen in der *maquilladora*-Industrie werden ausgeblendet. Interessen, die nicht in NGOs oder Verbänden organisiert sind, werden gar nicht erst wahrgenommen. Partizipation wird begrenzt auf die (Mit-)Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse innerhalb der vorgefundenen systemischen Strukturen von Staat, repräsentativer Demokratie und Markt.

4. „Die NGOisierung“ des Internationalen Systems

NGOs spielen in allen governance-Konzepten eine prominente Rolle als bedeutender Teil der globalen Zivilgesellschaft. Im INEF-Ansatz werden der Zivilgesellschaft aufgrund ihrer Problemlösungskapazitäten und ihres demokratischen Potentials Aufgaben als Korrekturinstanz und als mitges-

taltender Akteur zugewiesen (Messner/Nuscheler 1996: 6). Da sie einen „produktiven Beitrag zur politischen Steuerung“ zu leisten vermag (Messner/Nuscheler 1997: 349), wird sie zugunsten der Effizienzsteigerung, als Impulsgeber für alternative Lösungsvorschläge, kostengünstiges Durchführungsorgan auf Projektebene, Bündnispartner oder Bindeglied zwischen lokaler und internationaler Arena berücksichtigt (vgl. auch Bierman/Simonis 1998: 9).

Hier klingt unmißverständlich ein auf Management ausgerichtetes Grundverständnis von Zivilgesellschaft an. Die *invisible hand* des Marktes und die *visible hand* des Staates wird um die *third hand* sozialer zivilgesellschaftlicher Akteure ergänzt. Durch *network like forms of governance* (Altvater et al 1998) wird schließlich nicht nur die Integration zivilgesellschaftlicher Akteure in das bestehende oder noch zu schaffende institutionelle Gefüge angestrebt, um deren Produktivkräfte nutzbar zu machen (ebd.): Die erheblichen Potentiale der Problembearbeitung durch NGOs sollen gewinnbringend in das internationale System integriert werden.

Offen bleibt hierbei die Frage nach der demokratischen Legitimation von global governance. In den oben dargestellten Ansätzen ist die Zivilgesellschaft ein Gebilde, das im wesentlichen aus mehr oder minder etablierten und institutionalisierten Organisationen besteht. Sie rekrutiert sich national wie international aus den „NGOs“, den „Interessenvertretungen“ und der „Wissenschaft“ (Messner 1998b: 23). Was derart als Zivilgesellschaft bezeichnet wird, sind also *nur* ihre korporatistisch verfassten, institutionalisierten Teilstrukturen, die daraufhin abgeklopft werden, welche Leistungen sie für das komplexer gewordene politische System erbringen können. Die Funktion der NGOs – und dazu zählen in der INEF-Konzeption auch Gewerkschaften und Unternehmensverbände – wird daher im wesentlichen in der Entlastung staatlicher Politik gesehen, die sich mit gestärkter Handlungsfähigkeit den zentralen Politikfeldern zuwenden soll.

NGOs werden in den verschiedenen Konzeptionen der Gruppe von Lissabon, dem INEF oder der CGG egalisiert, als gäbe es nicht höchst unterschiedliche Einflußmöglichkeiten auf staatliche Politik, als sei deren Kooperationswillen nicht ausgesprochen selektiv und in erheblichem Maße von der Sanktionsmacht der einzelnen zivilgesellschaftlichen Fraktionen abhängig. Global agierende NGOs und ihre Netze tendieren aber dazu, Dominanzzentren auszubauen und untereinander um Einfluß und Ressourcen zu konkurrieren. Solche Konkurrenz- und Dominanzstrukturen zeichnet Wahl (1998: 60ff.) am Beispiel von Greenpeace International, dem World Wide Fund for Nature (WWF), dem Third World Network (TWN) und OXFAM International nach. Ähnliches gilt für die transnationalen Netze in der internationalen Klimapolitik, in denen weit weniger Süd- als Nord-NGOs vertreten sind. Süd-NGOs waren bei den bisherigen Klima-

konferenzen aber nicht nur zahlenmäßig in der Minderheit, auch ihre Positionen wurden gegenüber den wirkungsmächtigen westeuropäischen und in noch stärkerem Maße gegenüber den US-amerikanischen Positionen marginalisiert (Walk/Brunnengräber 1999: 12; 1995). Anders formuliert: NGOs sind nicht nur Kritiker und Mahner oder das Korrektiv „postfordistischer“ Regulation, sondern tragen selbst zur Fragmentierung der Weltgesellschaft und zur Herausbildung von Dominanzverhältnissen bei, weil sie die aktive Teilnahme am Prozeß der Globalisierung nur für eine spezifische Klientel und deren Partikularinteressen zu organisieren vermögen (ausführlich dazu: Walk/Brunnengräber 1995).

Der Begriff der Zivilgesellschaft ist in den global governance-Konzeptionen nahezu jeden kritischen Gehalts beraubt, wie er etwa bei Gramsci angelegt ist (vgl. Buttigieg 1994, Boer 1994, Parsdorfer 1999). Indem zivilgesellschaftliche Artikulationsformen als grundsätzlich komplementär mit den staatlichen Steuerungsansprüchen gesehen werden, geht selbst die liberale Einschätzung verloren, daß die Zivilgesellschaft geeignet sei, „als Widerlager und Widerpart gegenüber dem jeweiligen Staatsapparat“ aufzutreten (Kößler/Melber 1993: 93). Im governance-Diskurs wird die Zivilgesellschaft somit Teil des hegemonialen Globalisierungsprojektes. Das, was Gramsci in kritischer Absicht als „integralen Staat“ beschrieben hat (die widersprüchliche *Einheit* von Staat und Gesellschaft, die die bürgerliche Klassenhegemonie mittels Konsens zu organisieren versteht), wird im global governance-Diskurs zu einem erstrebenswerten Ziel im Prozeß der Neugestaltung des Politischen. Dabei dürfte noch eine ganz andere Perspektive nicht einfach von der Hand zu weisen sein: NGOs passen vorzüglich in den Antietatismus des neoliberalen Paradigmas. „Unter dem Etikett Subsidiaritätsprinzip fügt sich so ungewollt eine überraschende Allianz von Konservativen und Progressiven zusammen“ (Wahl 1997: 296).

5. Nachhaltige Entwicklung im Konzept von Global Governance

Das Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“, wie es durch den Brundtland-Bericht (1987) und die Agenda 21 (1992) propagiert worden ist, findet in allen global governance-Konzeptionen Eingang. Im Bericht der CGG werden die Erfolge der bisherigen internationalen Umweltabkommen herausgestellt und insbesondere die verstärkte Umsetzung der Agenda 21 gefordert (SEF 1995: 231ff.). Auch im INEF-Konzept taucht das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ wiederholt auf. Die vorgeschlagenen Instrumentarien zur Bewältigung der Umweltkrise ähneln sich in beiden Konzepten: marktwirtschaftliche Instrumente, die Implementierung internationaler Konventionen und die Schaffung neuer Institutionen wie z.B. ein „ökologischer Rat“ auf EU-Ebene oder eine „Global Environmental Organization“

nach dem Vorbild von GATT/WTO (Messner/Nuscheler 1997: 358f.). Der Schwerpunkt der Überlegungen liegt auf politischen Kontroll- und Veränderungsmaßnahmen zugunsten erhöhter Effizienz beim Ressourceneinsatz. Suffizienzstrategien finden nur vereinzelt Beachtung.

Umweltprobleme werden hierbei auf ein bloßes Managementproblem reduziert, dem mittels neuer Technologien und Steuerungselemente beizukommen sei. Damit gilt auch für den global governance-Diskurs jene Kritik, die an der dominanten Debatte über Nachhaltige Entwicklung formuliert wurde (Eblinghaus/Stickler 1996; Spehr 1996, Spehr/Stickler 1997). „Man schuf sich mit der Idee der ‚nachhaltigen Entwicklung‘ eine begriffliche Dachkonstruktion, unter der sowohl die Schändung der Umwelt als auch ihre Rettung Platz fanden“ (Sachs 1993b: 415). In diesem begrifflichen „Alleskleber“ (ebd.) werden die widersprüchlichen Prinzipien von Ökonomie und Ökologie, von Umwelt und Entwicklung zu einem integrativen Konzept vereint, das industrielles Wachstum und dauerhaften Schutz der Lebensbedingungen vereinen soll.

Unter Rekurs auf einen utilitaristisch und gesellschaftstheoretisch verkürzten Naturbegriff werden in wissenschaftlichen Detailstudien globale und lokale *carrying capacities* des Umweltraumes ermittelt und deren Einhaltung durch technologisch orientierten Umweltschutz und „Effizienzrevolutionen“ (Ernst Ulrich von Weizsäcker) anvisiert. „Der eigentliche Skandal an dieser These ist, daß sie als großartige Neuerung daherkommt. Die Technikgeschichte ist hingegen voll von Effizienzrevolutionen (die allerdings freilich bisher nicht zu einer real nachhaltigen Wirtschaftsweise geführt haben, im Gegenteil)“ (Spehr/Stickler 1997: 215). Wachstum und die – nur vom minoritären radikalen Flügel der Nachhaltigkeitsdebatte unter dem Stichwort der Suffizienz grundsätzlich hinterfragte – Produktion von Gütern sollen von einem Ansteigen des Ressourcenverbrauchs und der Umweltdegradierung entkoppelt werden. Diese Effizienzorientierung kommt in den dominanten Konzepten nachhaltiger Entwicklung wie der Agenda 21 nicht zuletzt im Glauben an die Potentiale von Hochtechnologien wie z.B. Bio- und Gentechnologien zum Ausdruck. Daß diese auch zukünftig aus den Industriestaaten des Nordens kommen werden, wird kaum bezweifelt. Die bisherige Arbeitsteilung, die den Ländern des Südens die Rolle der Rohstofflieferanten zuweist und den Industrieländern die der überlegenen Technologieproduzenten, soll auf einer neuen technologischen Stufe fortgesetzt werden.

Sozialökologische Analysen, die Umweltzerstörung nicht auf Unvernunft oder rückständige Technologien, nicht auf mangelnde wissenschaftliche Erforschung der Ökosphäre oder auf das Fehlen effizienter Formen von Ressourcenmanagement, sondern auf die gesellschaftlichen Bedingungen der Aneignung von Umweltraum – wie etwa den Zwang zur profitorientier-

ten Verwertung im Rahmen von (Welt-)Marktintegration – zurückführen (vgl. etwa Altvater 1992), bleiben auch im global governance-Diskurs unbeachtet. Darüber hinaus ist es bislang nicht gelungen, einen Ausweg aus dem Dilemma von begrenztem Umweltraum und divergierenden Nutzungsansprüchen jenseits einer bloßen Modernisierung der kapitalistischen Verwertung von natürlichen Produktionsfaktoren zu konzipieren. Die Beiträge der global governance-Konzepte zum Problem der Nachhaltigkeit helfen hierbei nicht weiter. Durch ihre starke Fixierung auf Managementstrategien und Ordnungspolitik bei gleichzeitiger Vernachlässigung der höchst unterschiedlichen Organisations- und Machtpotentiale gesellschaftlicher Naturaneignung fallen sie weit hinter die Einsichten zurück, die in der kritischen sozialökologischen Debatte mittlerweile Standard sind (vgl. z.B. Becker et al. 1991; Görg 1999, Flitner et al. 1998).

Selbst wenn man diesbezüglich niedrigere Ansprüche an den global governance-Diskurs stellt, bleibt die Frage offen, warum die konkreten Erfahrungen mit globaler Umweltpolitik nach der UNCED-Konferenz von Rio weder von der CGG, dem INEF oder der Gruppe von Lissabon nicht reflektiert werden. Der Rio-Prozess müsste doch in ihrer Logik als „fortgeschrittenes Laboratorium“ (Messner/Nuscheler mit Bezug auf die EU) für global governance begriffen werden. Während sich nicht nur NGO-Vertreter in einer sehr skeptischen Beurteilung der Rio-Folgeprozesse einig sind (vgl. z.B. Müller-Kraenner/Unmüssig 1997), weil kaum durchschlagende Erfolge bei der Erhaltung von Biodiversität oder der Reduzierung von klimaschädlichen Emissionen erzielt worden sind, hüllen sich die global governance-Protagonisten diesbezüglich in Schweigen.

6. Politischer Einfluß von global governance

Die Protagonisten von global governance sind sich selbst darüber im klaren, daß ihre Vorschläge angesichts von divergierenden Interessenkonstellationen und objektiven Problemlagen in weiten Teilen utopischen Charakter haben. Messner (1998b: 41) hält dem aber entgegen, daß auch visionäre Leitbilder, wenn sie im politischen Prozeß an Faszination gewinnen, die Dynamik globaler Politik beeinflussen können. Die Umsetzung der global governance-Konzepte in staatliche und parteipolitische Programmatik sowie in eine kohärente Reformpolitik, die den oben angeführten Problemdimensionen Rechnung tragen könnte, blieb demgegenüber bislang aus. Dies geht zum einen darauf zurück, daß halbwegs ausformulierte Programmatiken und Begründungen für global governance erst wenige Jahre alt sind und sie ihre Wirkung im Politikbetrieb erst mit einer zeitlichen Verzögerung entfalten werden – ähnlich wie die Konzepte der Nachhaltigen Entwicklung. Zum anderen ist die zögerliche Aufnahme aber auch auf die

Vagheit der Vorschläge, den weitgehenden Verzicht auf konkrete Handlungsempfehlungen und die Skizzierung von säulenhaften Metaentwürfen mit universellem Geltungsanspruch zurückzuführen. In allen drei Fällen wird auf die Komplexität der realen sozialen Praxen mit simplifizierenden politischen Schablonen reagiert.

Aber gerade deshalb ist die potentielle Anschlußfähigkeit an gemäßigt neoliberale und marktorientierte Politikkonzeptionen groß. So stellt etwa die OECD in mehreren programmatischen Beiträgen (OECD 1996; Washington 1996) fest, daß die internationalen Institutionen bislang weitgehend unkoordiniert agieren. Zwar seien im Globalisierungsprozess bereits Demokratisierungseffekte eingetreten, allerdings müßte dieser Prozeß durch noch mehr Demokratie, Transparenz und Offenheit bei globalen Entscheidungsprozessen unterstützt werden (Washington 1996: 25). Auch auf nationaler Ebene macht der Begriff *global governance* durchaus Karriere (vgl. Wahl 1998a: 82ff.) – allerdings vor allem in marginalen Politikfeldern wie der Entwicklungspolitik. So ist im Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung im Abschnitt über Entwicklungspolitik wiederholt von „globaler Strukturpolitik“ die Rede. Was dort mit wenigen Worten skizziert wird, ist in vielerlei Hinsicht kompatibel mit den Vorschlägen des INEF. Die bisherigen Äußerungen und Amtshandlungen der neuen BMZ-Ministerin Wieczorek-Zeul verstärken diesen Eindruck noch: „Wir verstehen Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik. Dazu gehört die Gestaltung weltwirtschaftlicher und handelspolitischer Bedingungen, orientiert am Leitbild nachhaltiger Entwicklung, ein Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft und nicht die Unterwerfung unter angebliche Sachzwänge der Globalisierung“ (Interview in der Frankfurter Rundschau vom 8.12.1998).

Bereits vor der Aufnahme in den Koalitionsvertrag hatten Begriffe und Konzepte aus der *global governance* Diskussion Eingang in bundesdeutsche Parteiprogrammatik gefunden. Die SPD sprach dabei unter Rekurs auf eine mißverständliche Formulierung von Messner/Nuscheler (1996: 4) vor allem von „Weltordnungspolitik“ (SPD 1997, Fraktion der SPD 1998: 202ff.). Bündnisgrüne Politiker verwendeten hingegen den inhaltlich weitgehend deckungsgleichen Terminus „internationale Strukturpolitik“ (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 1998: 1, vgl. Volmer 1998: 553). Und auch im Memorandum entwicklungspolitischer Experten zur Bundestagswahl 1998, in dem der Mainstream der reformorientierten entwicklungspolitischen Community seine Anforderungen an eine neue Entwicklungspolitik zum Ausdruck brachte, hieß es: „... an die Stelle der bisherigen Entwicklungshilfepolitik und der ihr entgegenwirkenden Dominanz der internationalen Finanzakteure (müsse) verantwortliche weltweite Strukturpolitik treten“ (Memorandum `98: 2).

Die mit hoher Wahrscheinlichkeit noch zunehmende Rezeption von gover-

nance-Konzepten seitens der politischen Klassen bedeutet aber noch lange keinen grundlegenden Paradigmenwechsel, durch den der Glaube an den Neoliberalismus geschwächt wird. Im Gegenteil läßt sich global governance als spezifisch sozialdemokratischer und linksliberaler Anschluß an den Neoliberalismus deuten. Die zerstörerischen Wirkungen des Freihandels sollen eingedämmt werden, ohne das vorherrschende (Markt-) Prinzip und die bisherigen hegemonialen Akteure generell in Frage zu stellen. Schlimmstenfalls ist global governance somit ein Beitrag zur Modernisierung des Neoliberalismus, bestenfalls die versöhnlerische Utopie einer Weltgesellschaft, in der alle Antagonismen durch freiwillige Einsicht und durch Verhandlungsprozesse unter Aufsicht der Staaten zu allseitiger Zufriedenheit aufgelöst werden.

Literatur

- Albert, Mathias (1996): *Fallen der (Welt-)Ordnung. Internationale Beziehungen und ihre Theorien zwischen Moderne und Postmoderne*, Opladen
- Altvater, Elmar (1992): *Der Preis des Wohlstands oder Umweltplünderung und neue Welt(un)ordnung*, Münster
- (1997): Markt und Demokratie in Zeiten von Globalisierung und ökologischer Krise, in: ders. u.a. (Hrsg.): *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster, S.239-256
- (1998): Ort und Zeit des Politischen unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung, in: Messner, Dirk (Hrsg.): *Die Zukunft des Staates und der Politik*, Bonn, S. 74-97
- Altvater, Elmar; Brunnengräber, Achim; Walk, Heike (1998): Substitut des Staatsvolkes? Nicht-Regierungs-Organisationen als neue Akteure transnationaler (Umwelt-)Politik, in: *Ökologisches Wirtschaften* 2/1998, S.23-25
- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1996): *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster
- Boer, Dick (1994): Die Bedeutung Gramscis für eine Linke ohne Hegemonie, in: *Das Argument* 206, 36. Jg., Heft 4/5, S. 567-574
- Brand, Ulrich; Brunnengräber, Achim; Schrader, Lutz; Stock, Christian; Wahl, Peter (1999a): *Global Governance. Möglichkeiten und Grenzen von Alternativen zur neoliberalen Globalisierung* (i.E.)
- Brand, Ulrich; Stock, Christian (1999b): Global Governance – Politikrezept gegen die neoliberale Globalisierung?, in: BUKO-Arbeitsschwerpunkt Weltwirtschaft (Hrsg.), *kölngehen. Erkundungen zu Globalisierung und Internationalismus*, Hamburg, S. 35-38
- Brundtland-Bericht (1987): *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Hrsg. Hauff, Volker, Greven
- Brunnengräber, Achim (1997): Global Governance oder die Notwendigkeit eines neuen Globalkonzeptes – diskutiert am Beispiel der internationalen Klimapolitik, in: Altvater, Elmar u.a. (Hrsg.) (1997): *Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster
- (1998): Über die Unzulänglichkeiten kosmopolitischer Demokratie in einer transnationalen Welt, in: *Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, Schwerpunkt: Stichwort „NGO“, Nr. 71; Jg. 1998, S.69-92
- Burchardt, Hans-Jürgen (1996): Die Globalisierungsthese – von der kritischen Analyse zum politischen Opportunismus, in: *Das Argument* 217, 38. Jg., H. 5/6, S. 741-755
- Buttigieg, Joseph A. (1994): Gramscis Zivilgesellschaft und die „civil society“-Debatte, in: *Das Argument* 206, 36. Jg., Heft 4/5, S. 529-554
- CGG (1995): *Our global neighbourhood. Commission on Global Governance*, Oxford

- Eblinghaus, Helga; Stickler, Armin (1996): *Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development*, Frankfurt a.M.
- Esser, Josef (1998): Konzeption und Kritik des kooperativen Staates, in: Görg, Christoph/ Roth, Roland (Hrsg.), *Kein Staat zu machen*, Münster, S. 38-48
- Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen im Deutschen Bundestag (1998): *Für eine Reform der Entwicklungszusammenarbeit*, Antrag der Abgeordneten Dr. Uschi Eid, Wolfgang Schmitt, Dr. Angelika Köster-Loßack vom 16.6.1998, Bonn
- Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag (1998): *Positionen, Alternativen, Kritik, Entwicklungspolitische Initiativen 1996-1998*, Bonn
- Giddens, Anthony (1995): *Konsequenzen der Moderne*, Frankfurt a.M.
- Görg, Christoph (1999): *Gesellschaftliche Naturverhältnisse*, Münster
- Görg, Christoph/ Hirsch, Joachim (1998): Chancen für eine internationale Demokratie? in: *Das Argument* 225, Heft 3/98, S. 319-344
- Gruppe von Lissabon (1997): *Grenzen des Wettbewerbs*, Neuwied
- Hirsch, Joachim (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin-Amsterdam
- Hirsch, Joachim (1998): *Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat*, Berlin
- Hübner, Kurt (1998): *Der Globalisierungskomplex*, Berlin
- INEF (Hrsg.) (1996): *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*, Institut für Entwicklung und Frieden, Bonn
- Kappel, Robert (1995): Kern und Rand der globalen Ordnung. Globalisierung, Tripolarität, Territorium, Peripherisierung, in: *Peripherie*, Nr. 59/60, S. 79-111
- Köbler, Reinhart; Melber, Henning (1993): *Chancen internationaler Zivilgesellschaft*, Frankfurt am Main
- Krebs, Hans-Peter (1999): Das dreifache Elend des Neoliberalismus, in: *Kurswechsel*, i.E., Memorandum '98 (1998): *Für eine Politik der Nachhaltigkeit – Entwicklungspolitik als internationale Strukturpolitik*, Forderungen an Bundestag und Bundesregierung, Bonn
- Messner, Dirk (1995): *Die Netzwerkgesellschaft*, Köln
- (1998a): Ein „Neues Bretton Woods“. Ein Regelsystem für den Weltmarkt gehört auf die internationale Tagesordnung, in: *E+Z, Entwicklung und Zusammenarbeit*, 39.Jg, 1998:12, S.328-331
- (1998b): Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß, in: ders. (Hrsg.): *Die Zukunft des Staates und der Politik*, Bonn S. 14-43
- (1999): Globalisierung, Global Governance und Entwicklungspolitik, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 1/1999, S. 5-18
- Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (1996c): Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) (Hrsg.) (1996): *Weltkonferenzen und Weltberichte*, Bonn, S.12-36
- (1997): Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.) (1997): *Frieden machen*, Frankfurt am Main, S.337-361
- Müller-Krenner, Sascha; Unmüßig, Barbara (1997): Umwelt und Entwicklung. 5 Jahre nach Rio. Eine Bilanz (Erklärung im Auftrag des Forum Umwelt & Entwicklung), in: *epd-Entwicklungspolitik* 6/7/97 März, S. d1-d17
- Mürle, Holger (1998): Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen, *INEF-Report*, Heft 32/1998, Duisburg
- Nuscheler (1998): Warum brauchen wir Entwicklungstheorien, in: *E+Z, Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg.39.1998:11, S.284-287
- OECD (1996): *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments?* Paris
- Parsdorfer, Christine (1999): Rädchen im Getriebe der Macht. Das Konzept der internationalen Zivilgesellschaft, in: BUKO-Arbeitsschwerpunkt Weltwirtschaft (Hrsg.), *kölngehen. Erkundungen zu Globalisierung und Internationalismus*, Hamburg, S. 27-30
- Rosenau, James (1995): Governance in the Twenty-First Century, in: *Global Governance*, vol.1, no.1, S. 13-43
- Rosenau, James; Czempiel, Ernst Otto (Hrsg.) (1992): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge (Reprinted 1993, 1995)
- Röttger, Bernd (1997): *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation*, Münster

- Ruggie, John G. (1997): *Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?*, MPIfG Working Paper 97/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
- Sachs, Wolfgang (Hrsg.) (1993a): *Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik*, Reinbek
- Sachs, Wolfgang (1993b): Umwelt, in: ders (Hrsg.): *Wie im Westen so auf Erden*, Reinbek, S. 409-428
- SEF (Hrsg.) (1995): *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. The Commission on Global Governance*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn
- Soros, George (1999): *Die Krise des globalen Kapitalismus*, Berlin
- SPD, Forum Eine Welt (1997): *Reformvorschläge zur Struktur der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn
- Spehr, Christoph (1996): *Die Ökofalle. Nachhaltigkeit und Krise*, Wien
- Spehr, Christoph; Stöckler, Armin (1997): Morphing Zone – Nachhaltigkeit und postmodernes Ordnungdenken, in: Foitzik, Andreas; Marvakis, Athanasios (Hrsg.): *Tarzan – was nun? Internationale Solidarität im Dschungel der Widersprüche*, Hamburg, S. 211-226
- Stock, Christian (1997): Globale Gouvernanten. Die Vordenker einer neuen Weltordnung, in: *iz3w, blätter des informationszentrums 3.welt*, Nr. 224, Oktober 1997, S.19-22
- Wahl, Peter (1997): Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft, in: Altvater, Elmar u.a. (Hrsg.) (1997): *Vernetzt und Verstrickt*, Münster
- (1998): Königsweg oder Sackgasse? Entwicklungspolitik als internationale Struktur- und Ordnungspolitik, in: *Peripherie*, Nr. 72, Jg. 1998, S. 82-93
- Walk, Heike; Brunnengräber, Achim (1995): Die „NGO-Community“ im Spannungsfeld von Globalisierungs- und Fragmentierungsprozessen, in: *Peripherie, Schwerpunkt: Globalisierung*, Nr. 59/60, 15. Jg., Dezember 1995, S.118-139
- (1999): Kaffee, Kekse und Konventionen. NGOs auf der Klimakonferenz in Buenos Aires, in: *iz3w*, Nr. 234, Januar 1999, S.12-14
- Wardenbach, Klaus (1997): Das Weltgericht des Freihandels. Die WTO als Graue Eminenz der Globalisierung, in: *iz3w*, Nr. 224, Oktober 1997, S.28-30
- Washington, Sally (1996): Globalisation and Governance, in: *The OECD Observer*, no. 199 (April/ May), S. 24-27

Bob Jessop

Globalisierung und Nationalstaat¹

Imperialismus und Staat bei Nicos Poulantzas – 20 Jahre später

Poulantzas schrieb lange bevor der gegenwärtige Hype um die Globalisierung einsetzte und bevor die These vom Tod des Nationalstaats geläufig wurde. Dennoch sprachen seine in den 70er Jahren entstandenen Arbeiten einige zentrale Fragen an, die eine ernsthafte marxistische Analyse betreffen, wie die Beziehung zwischen den Veränderungen, welche die kapitalistische Wirtschaft im Weltmaßstab durchmacht und den zentralen Formen und Funktionen des kapitalistischen Nationalstaates. Diese Fragen wurden zuerst in einem langen Aufsatz angeschnitten, *Die Internationalisierung der kapitalistischen Verhältnisse und der Nationalstaat (1973b)*² und in drei Büchern *Klassen im Kapitalismus – heute (1975)*, *Die Krise der Diktaturen (1977)* und *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie (1978)* weiter diskutiert. Im folgenden will ich einen Überblick über Poulantzas Argumentation in den 70er Jahren geben. Dabei soll einerseits deutlich werden, wie sich diese in einigen zentralen Aspekten verändert hat, andererseits soll zwischen seinem allgemeinen theoretischen Ansatz und dessen besonderer Anwendung auf Europa (insbesondere auf Frankreich, Griechenland, Portugal und Spanien) in einer spezifischen Phase des Imperialismus unterschieden werden. Ich will zeigen, dass Poulantzas allgemeiner Ansatz theoretisch komplexer ist und für die Linke mehr strategische Relevanz besitzt als vieles von dem augenblicklich angesagten Gerede über die Zukunft des Nationalstaates im Zeitalter der Globalisierung. Allerdings war sein allgemeiner Ansatz auch von einem Klassenreduktionismus gekennzeichnet und einige spätere Veränderungen der Internationalisierung des Kapitals wurden nicht antizipiert. Spezifische Prognosen waren daher in wichtigen Punkten nicht korrekt. Allerdings lassen sich seine Analysen durch theoretische Elemente, die mit seinem allgemei-

1 Dieser Artikel ist eine leicht gekürzte Fassung eines Beitrags zum Band von St. Aaronowitz und P. Bratsis: *Rethinking the State: Miliband, Poulantzas and State Theory*, Minneapolis: University of Minnesota Press (im Erscheinen).

2 Im folgenden wird dieser Text aus Poulantzas (1975: 36-80) zitiert.

nen Ansatz vereinbar sind, ergänzen und unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen fortführen. Dementsprechend besteht mein Aufsatz aus zwei großen Teilen: erstens einer kritischen Würdigung von Poulantzas theoretischem Ansatz, und zweitens einer Darstellung aktueller Veränderungen des Nationalstaats aus einer modifizierten Poulantzas-Perspektive.

1. Poulantzas: Marxistische Theorie und politische Strategie

Ich habe anderswo darauf hingewiesen (Jessop 1985), dass Poulantzas Arbeiten, trotz ihres oft kritisierten übermäßigen Abstraktionsniveaus, in erster Linie durch eine tiefe politische Bindung an die Arbeiterklasse und die Kämpfe um mehr Demokratie, die in Europa geführt wurden, motiviert waren. Folglich hat Poulantzas, neben seiner Auseinandersetzung mit den theoretischen Positionen in den klassischen Texten von Marx, Engels und Lenin, immer auch engagiert an Debatten teilgenommen und insbesondere scharfe Kritiken an zeitgenössischen marxistischen Analysen des Imperialismus formuliert: etwa an Theorien des staatsmonopolistischen Kapitalismus, die entweder von einem „Ultra-Imperialismus“ ausgingen oder behaupteten, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Begriff sei, ein supranationaler politischer Apparat zu werden, der im Dienst des europäischen Kapitals steht, um es in seinem Kampf gegen die Hegemonie des amerikanischen Kapitals zu unterstützen (1975: 37-38). Die Beschäftigung mit Fragen politischer Strategie wird im Rahmen seiner Analysen der damals aktuellen Veränderungen des Imperialismus und ihrer Auswirkungen auf die Entwicklung der Nationalstaaten und der Klassenkämpfe in Europa besonders deutlich.

Die erneute Lektüre seiner Arbeiten nach 20 Jahren weiterführender Diskussionen um Veränderungen in der Weltwirtschaft macht deutlich, wie wichtig Poulantzas die Einbettung seiner Analysen in eine behutsame Periodisierung der „imperialistischen Kette“ und den damit verbundenen Klassenkämpfen nahm (1975: 39-46). Poulantzas bestand darauf, die Frage der Internationalisierung des Kapitals in Begriffen des Imperialismus zu diskutieren. Obwohl letzteres in den neueren Arbeiten zur „Globalisierung“ häufig vernachlässigt wird, bleibt die Auseinandersetzung mit der sich verändernden Form des Imperialismus unbedingt notwendig, um den Wandel des Nationalstaates und vieles andere mehr zu begreifen. Dementsprechend untersuchte Poulantzas die Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung, durch welche die verschiedenen imperialistischen Metropolen und die ihnen unterworfenen sozialen Formationen in einer komplizierten Matrix, die durch ungleiche und kombinierte Entwicklung gekennzeichnet ist, verbunden wird. Als nächsten Schritt bezog er diese Veränderungen auf den sich wandelnden Rhythmus des Klassenkampfes, der Verschiebungen in

den Strategien der Bourgeoisie nahelegt und aus Veränderungen in der „imperialistischen Kette“ resultiert. Und er untersuchte, wie diese ganze Entwicklung in der Reorganisation der institutionellen Materialität des Nationalstaates ihren Ausdruck findet, sich in der Beziehung zwischen ökonomischen und anderen Funktionen widerspiegelt und den eigentlichen Grund für seine Krisentendenzen bildet.

Die intensive Beschäftigung mit diesen Fragen führte dazu, dass Poulantzas sein schon lange bestehendes Interesse an Staatstheorie und politischen Strategien enger und schlüssiger mit traditionellen ökonomischen Themen des Marxismus verknüpfte. Die letzteren waren in seinen frühen staatstheoretischen Arbeiten weitgehend vernachlässigt worden, da diese davon ausgingen, dass die kapitalistische Ökonomie nicht nur getrennt vom kapitalistischen Staat betrachtet werden muß, sondern dass sie auch weitgehend selbst dazu in der Lage sei, sich in Wert zu setzen, sobald die „externen“ politischen und ideologischen Rahmenbedingungen für die Akkumulation durch den Staat gesichert sind (1974: 30-31, 53-54; für die spätere Selbstkritik an diesem klassischen Fehler der liberalen politischen Ökonomie, vgl. Poulantzas 1975: 92-93; 1978: 13-19)

Gehaltvolle Auseinandersetzungen mit ökonomischen Themen finden sich erstmals in Poulantzas Aufsatz zur *Internationalisierung der kapitalistischen Verhältnisse* (1973b) und in *Klassen im Kapitalismus – heute* (1975). Sie wurden später in *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie* (1978) mit seiner eigenen Staatstheorie verbunden. Aber Poulantzas brachte auch für die traditionelle marxistische Kritik der politischen Ökonomie neue Einsichten. Insbesondere analysierte er den Arbeitsprozess in Begriffen einer komplexen ökonomischen, politischen, und intellektuellen Arbeitsteilung, wobei die konstitutiven Effekte und das Handeln des Staates immer bedeutsam blieben; ebenso untersuchte er soziale Klassen im Hinblick auf ihre „erweiterte Reproduktion“, und nicht nur hinsichtlich ihres ökonomischen Platzes in Produktion, Distribution, und Konsumtion. Diese „erweiterte Reproduktion“ umfasste ökonomische, politische, und ideologische Beziehungen und berücksichtigte den Staat sowie die Unterscheidung zwischen geistiger und körperlicher Arbeit genauso wie die Kreisläufe des Kapitals und nicht-kapitalistische Produktionsverhältnisse. Natürlich stellte Poulantzas die Produktionsverhältnisse in diesem *erweiterten oder integralen Sinne*³ auch stets in den Mittelpunkt seiner Analysen des Klassenkampfes. Und er kam

3 Dieser Begriff kommt natürlich von Gramsci. Gramsci definierte den integralen Staat als "politische Gesellschaft + Zivilgesellschaft" (Gramsci 1971). Abgesehen von seiner stark politisch und ideologisch motivierten Sichtweise des Kleinbürgertums in *Faschismus und Diktatur* (1973a), hat Poulantzas Klassen ansonsten (1973b, 1975 und 1978) - ganz ähnlich wie Gramsci - in Begriffen gesellschaftlicher Beziehungen bestimmt und dabei hervorgehoben, dass andere institutionelle Ordnungen (hauptsächlich der Staat) für die Re-

Analysen des Klassenkampfes. Und er kam auch dazu, die gesellschaftliche Reproduktion in Begriffen der Reproduktion von miteinander in Beziehung stehenden ökonomischen, politischen und ideologischen Prozessen zu analysieren, die sich wiederum auf den Akkumulationsprozess auswirken (1973b, 1975 und 1978). Damals waren dies wichtige Fortschritte.

Poulantzas blieb dennoch in den Begriffen einer klassischen marxistischen Kritik der politischen Ökonomie gefangen. Dies hing damit zusammen, dass seine Analysen von der Prämisse einer in letzter Instanz determinierenden Rolle der Produktionsweise für alle Aspekte der gesellschaftlichen Organisation, vom Vorrang des fundamentalen Widerspruchs zwischen Kapital und Arbeit, und der treibenden Kraft des proletarischen Klassenkampfes beim Übergang zum Sozialismus ausgingen. Nur im letzten Jahr seines Lebens begann er diese grundsätzlichen Lehrsätze des Marxismus wirklich zu hinterfragen und über sie hinauszugehen (Poulantzas 1979a, 1979b).

Imperialismus

Es ist dieser theoretische und strategische Kontext, von dem aus Poulantzas in den 70er Jahren seinen Blick auf die jüngste Phase des Imperialismus und das Aufflammen von Klassenkämpfen in den wichtigsten imperialistischen Metropolen wie Japan, den USA und Europa richtete (1975: 42ff). Für das zentrale Moment der gegenwärtigen Phase des Imperialismus hielt er die Herausbildung einer „neuen Demarkationslinie im Lager der Metropolen zwischen den USA einerseits und den anderen Metropolen des Imperialismus, insbesondere Europa, andererseits“ (1975: 43). Die Metropolen seien natürlich immer noch damit beschäftigt, die abhängigen Formationen auszubeuten und zu beherrschen, dies dürfe jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Kampf um Herrschaft und Ausbeutung auch innerhalb von Europa an Schärfe zugenommen habe. Dieser Kampf würde (insbesondere vom US-amerikanischen Kapital) nicht nur über ausländische Direktinvestitionen, sondern auch über Fusionen von amerikanischem mit europäischem Kapital geführt. Hinzu käme die allgemeinere Verfestigung von Herrschaft in Form von technischen Standards, amerikanischem Know-How, und über ein nach Europa drängendes Modell von sozialen Verhältnissen, die in den USA vom Monopolkapital bereits etabliert worden seien. Diese hier referierten Aussagen hätten wenige Jahre später auch in regulationstheoretischen Begriffen – etwa als Diffusion des amerikanischen Wachstumsmodells, seiner Regulationsweise, und seiner allgemeineren Form der Vergesellschaftung nach Europa – reformuliert werden kön-

nen (Jessop 1992; van der Pijl 1984). Dennoch gab es in den letzten 20 Jahren auch einige das Wesen des Imperialismus modifizierende Ereignisse und Tendenzen, die Poulantzas nicht gänzlich antizipiert hat. Hierzu gehören die Krise des Fordismus (wenn auch nicht die der US-Hegemonie), die fortgesetzte Ausweitung einer besonderen Form des (ost)asiatischen Kapitalismus (obgleich unter US-Hegemonie), die Diffusion der „Japanisierung“. Und schließlich trat noch ein Ereignis ein, das er tatsächlich erwartete: der Zusammenbruch des sowjetischen Blocks. Im zweiten Teil des Aufsatzes werde ich auf einige damit zusammenhängende Fragen zurückkommen.

Internationalisierung und Klassenbeziehungen

Poulantzas setzte die damalige Phase des Imperialismus in Beziehung zu Veränderungen in den internationalen Bedingungen der Produktionsprozesse – eine Entwicklung, die ihm zufolge insbesondere die „globalen Produktionsverhältnisse“ betrifft (1975: 53). Dieser Prozess sei durch den tendenziellen Fall der Profitrate und die Suche nach höheren Profiten, welche das Kapital über die Fortsetzung der indirekten Ausbeutung der abhängigen Formationen und über verstärkte ausländische Direktinvestitionen in andere Metropolen zu realisieren versuchte, in Gang gesetzt worden (1975: 57). Später sollte Poulantzas argumentieren, dass auch die südeuropäischen Diktaturen (Griechenland, Portugal und Spanien) amerikanischen Direktinvestitionen ausgesetzt waren (1977). Sie würden dadurch stärker in die Kreisläufe des Fordismus integriert und zu dem, was Lipietz als „periphere fordistische Ökonomien“ bezeichnet hat (Lipietz 1987). Im allgemeinen hielt Poulantzas die intensivere Ausbeutung der Arbeitskraft – die über den eigentlichen Arbeitsprozess hinausgeht und auch Ausbildung, technische Innovationen, Stadtplanung und Formen kollektiver Konsumtion einschließt – für die grundlegende Gegentendenz, um dem tendenziellen Fall der Profitrate zu begegnen (1975, 1977 und 1978).

Die damalige Phase des Imperialismus war für ihn durch die Reorganisation der Klassenbeziehungen innerhalb der Bourgeoisie wie auch durch Veränderungen in den Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit gekennzeichnet. Poulantzas bemühte sich auf theoretischer und empirischer Ebene insbesondere um den Nachweis, dass die traditionelle marxistische Unterscheidung zwischen nationaler Bourgeoisie und Kompradorenbourgeoisie nicht länger hinreichend sei, um die Besonderheiten der Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Fraktionen des Kapitals zu verstehen. Bekanntlich bezog Poulantzas die strukturelle Determination von Klassenpositionen nicht nur auf die ökonomischen Beziehungen, sondern auch auf die Stellung der Klasse in ideologischen und politischen Strukturen. Daher folgerte er, dass nationale Bourgeoisien, die über eine autonome Basis der

Kapitalakkumulation verfügen, in ökonomische Widersprüche mit dem ausländischen imperialistischen Kapital geraten und eine relativ autonome Stellung in den ideologischen und politischen Strukturen einnehmen können (was Bündnisse mit den Massen erleichtert); demgegenüber seien Kompradorenbourgeoisien, die über keine autonome inländische Basis der Akkumulation verfügen, dem ausländischem Kapital dreifach (ökonomisch, politisch und ideologisch) unterworfen (1975: 64). Poulantzas war insbesondere daran interessiert, wie durch die Entwicklung des Imperialismus die Position der nationalen Bourgeoisie untergraben wird. Diese befindet sich angesichts der Internationalisierung im Prozess der Auflösung zu Gunsten einer „inneren“ Bourgeoisie. Letztere ist weder eine einfach dem ausländischen Kapital unterworfenen Klasse (sie hat ihre eigene Akkumulationsbasis im In- wie im Ausland) noch eine nationale Bourgeoisie (sie ist auf vielfältige Weise in die internationale Arbeitsteilung sowie in die internationale Konzentration und Zentralisation des Kapitals unter amerikanischer Herrschaft eingebunden und tendiert deshalb eher dahin, ihre politische und ideologische Autonomie gegenüber dem US-Kapital zu verlieren) (1975: 65). Trotzdem gäbe es immer noch bedeutsame Widersprüche zwischen der inneren Bourgeoisie und dem US-Kapital, die sich wiederum an den Beziehungen der europäischen Staaten zum amerikanischen Staat ablesen liessen (1975: 66).

Eine Auswirkung dieser neuen Konstellation bestehe darin, dass Machtblöcke, d.h. längerfristig strukturell gefestigte Klassenakteure oder Allianzen von Klassenfraktionen, nicht länger nur auf der nationalen Ebene lokalisierbar seien. Folglich würden die europäischen Bourgeoisien, zusätzlich zur Verschärfung der internen Widersprüche in den nationalen Machtblöcken, auch stärker hinsichtlich ihrer strukturellen und konjunkturellen Beziehung zum imperialistischen US-Kapital polarisiert. Dies habe zur Folge, dass inter-imperialistische Widersprüche in jedem „nationalen“ europäischen Machtblock, Nationalstaat und weiter gefassten sozialen Formation reproduziert würden (Poulantzas 1975). Jeder imperialistische Staat sei heute zur gleichen Zeit auch damit beschäftigt, den Prozess der Internationalisierung zu organisieren, der sich zwischen den imperialistischen Metropolen abspielt. Die imperialistischen Staaten „nehmen nicht nur die Interessen ihrer inneren Bourgeoisien wahr, sondern gleichfalls die Interessen des herrschenden imperialistischen Kapitals und anderer imperialistischer Kapitale, wie sie innerhalb des Internationalisierungsprozesses verbunden sind“ (1975: 68). Dies bedeute aber nicht, dass die „ausländischen“ Kapitale als autonome Kräfte direkt am Machtblock partizipierten: statt dessen würden sie von bestimmten Fraktionen der inneren Bourgeoisie im Machtblock vertreten und besäßen auch über verschiedene andere Kanäle Einfluss auf die Staatsapparate.

Internationalisierung und Nationalstaat

Auch wenn sich die Begrifflichkeiten der Debatte aus den 70er Jahren von den heute üblichen unterscheiden, Poulantzas sprach wichtige Punkte der Zukunft des Nationalstaates im Zeitalter einer voranschreitenden Internationalisierung des Kapitals an. Vor allem bestand er darauf, dass der Nationalstaat bedeutsam bleibt – trotz (oder eigentlich präziser gerade wegen) der voranschreitenden Internationalisierung. Poulantzas zufolge wird der Nationalstaat auch in Zukunft keinem „Superstaat“, der oberhalb der nationalen Staaten anzusiedeln wäre, Platz machen; und er wird auch nicht einer grenzenlosen und staatenlosen Welt, die von multinationalen Konzernen beherrscht wird, weichen. Seine Kritik richtete sich hauptsächlich gegen Ansätze, die einen „Weltstaat“ unter US-Dominanz vorhersagten, und weniger gegen die Aussicht, dass ein solcher Staat in Europa an Form gewinnen könnte. Poulantzas begegnete der These von einem sich herausbildenden „Superstaat“ mit sechs prinzipiellen Einwänden: (1) Nur bestimmte Staatsfunktionen lassen sich überhaupt an übergeordnete Instanzen abtreten. (2) Die Nationalstaaten bleiben als Machtblöcke mit ökonomischen Interessen sowie (3) als erweiterte Reproduktionsstandorte nationaler Bourgeoisien im Konkurrenzverhältnis zueinander. (4) Die Klassenkämpfe beziehen sich auch weiterhin auf den nationalstaatlichen Rahmen und die Nationalstaaten bleiben folglich auch für die Organisation von Klassenkompromissen verantwortlich. (5) Jeder Nationalstaat steht für bestimmte historisch gewachsene soziale Kräfteverhältnisse, denen der „Superstaat“ nur schwerlich Rechnung tragen könnte. (6) Der Nationalstaat stellt eine Machtressource für nationale Funktionselitens dar, die folglich ein starkes Interesse am Überleben der nationalstaatlichen Form haben (für Details zu den einzelnen Kritikpunkten vgl. Poulantzas 1975: 66-75 *passim*).

Desweiteren widersprach Poulantzas der Vorstellung, dass jeder Schritt, den das Kapital in Richtung auf eine Internationalisierung nimmt, automatisch eine parallele „Supranationalisierung“ der Staaten zur Folge hätte (1975: 70). Solch eine Schlußfolgerung erliege einem unakzeptablen Ökonomismus, der die entscheidenden politischen Vermittlungen des Prozesses der Internationalisierung und die politische Überdeterminierung der technisch-ökonomischen Staatsfunktionen verkenne (Poulantzas 1975, 1978). Ähnliche Argumente stehen hinter seiner Ablehnung von Vorstellungen, die später in Debatten um den Begriff einer „grenzenlosen Welt“ diskutiert wurden (Ohmae 1990).

Dass Poulantzas die Idee eines supranationalen Staates genauso ablehnte wie Vorstellungen von einer grenzen- und staatenlosen Welt, wirft die Frage auf, wie er die damals aktuelle Rolle des Nationalstaates sah. Hierzu ist

zunächst einmal anzumerken, dass Poulantzas diese Frage im Rahmen seiner allgemeineren Darstellung der Form und Funktionen des kapitalistischen Staates diskutierte. Dort finden sich drei zentrale Argumente, die für das Thema relevant sind. Erstens kennzeichnet den kapitalistischen Staat eine besondere Form der institutionellen Trennung von der kapitalistischen Ökonomie. Diese Trennung schränkt die Kapazität des Staates ein, effektiv in Kernbereiche des Produktionsprozesses zu intervenieren. Zweitens kann der kapitalistische Staat – obgleich seine institutionelle Form ihn dabei unterstützt, die herrschenden Klassen politisch zu organisieren und die unterworfenen Klassen organisatorisch zu schwächen – den Klassenkampf niemals völlig eindämmen. Drittens werden die drei grundlegenden Funktionen des kapitalistischen Staates – die technisch-ökonomische, die im engeren Sinne politische⁴, und die ideologische Funktion – immer mit Rücksicht auf weitergehende Implikationen und Rückwirkungen auf die allgemeine (oder globale) politische Staatsfunktion ausgeübt. Letztere besteht darin, für die Aufrechterhaltung sozialer Kohäsion in einer klassengespaltenen sozialen Formation zu sorgen (1973b; 1978). Poulantzas zufolge wirken sich die verändernden Formen der Internationalisierung auf jeden dieser drei Aspekte aus.

Erstens berühre der Internationalisierungsprozess die Formen der Trennung zwischen Staat und Ökonomie – ihre jeweiligen sozialen Räume und strukturellen Verkopplungen werden neu bestimmt. Die Unterscheidung zwischen Staatseingriffen in die erweiterte Reproduktion der allgemeinen Produktionsverhältnisse und direkten ökonomischen Eingriffen des Staates, die für den Konkurrenzkapitalismus noch gegolten habe, verliert im Monopolkapitalismus (oder Imperialismus) Poulantzas zufolge ihre Bedeutung, da hier die verschiedenen politischen und ökonomischen „Bedingungen“ der Produktion selbst zu einem Teil des Prozesses der Inwertsetzung und erweiterten Reproduktion des Kapitals werden (1975: 147, 89). Dies spiegelt sich in einer charakteristischen Politisierung von früher (und formell weiterhin) außerökonomischen Bereichen sowie in verstärkten Staatseingriffen in diese Sphären wider (1975: 89). Im Konkurrenzkapitalismus seien die im engeren Sinne ökonomischen Staatsfunktionen noch stärker den allgemeineren repressiven und ideologischen Funktionen untergeordnet gewesen und hätten daher leicht an die sich verändernden Anforderungen der Kapitalakkumulation angepasst werden können. Im Monopolkapitalismus würden dagegen die politischen und ideologischen Staatsfunktionen selbst eine unmittelbare ökonomische Bedeutung für die Reproduktion der Produkti-

4 Die im engeren Sinne politischen Funktionen betreffen jene Staatsaktivitäten, die die materielle und symbolische Reproduktion sowie den institutionellen Zusammenhalt des Staates als ein Ensemble von verschiedenen Zweigstellen und Apparaten mit unterschiedlichen territorialen Dimensionen sichern sollen.

onsverhältnisse gewinnen. Folglich werde es für den Staat immer schwerer, sein Handeln mit den allgemeineren Anforderungen – für die Aufrechterhaltung politischer Klassenherrschaft und sozialer Kohäsion zu sorgen – in Einklang zu bringen und nicht den immer stärker werdenden ökonomischen Imperativen nachzugeben (1975; 1978: 162f).

Zweitens hätten die Internationalisierungsprozesse das Gleichgewicht der Klassenkräfte verändert – hauptsächlich durch die Herausbildung einer internen Bourgeoisie, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Einfügung in die imperialistischen Kette intern gespalten sei. Dies bedeutet, dass Nationalstaaten heute nicht nur mehr gegenüber ihren national-verankerten Kapitalen in der Verantwortung stehen, sondern auch die Interessen von anderen Kapitalen, die mit jenen auf die eine oder andere Weise verbunden sind, berücksichtigen müssen. Die hieraus resultierende Disartikulation und Heterogenisierung des Machtblocks erklärt für Poulantzas auch „den schwachen, verschiedentlich schubweisen Widerstand der europäischen Staaten gegenüber dem amerikanischen Kapital“ (1975: 68).

Und drittens würden die Internationalisierungsprozesse auch die straffere Unterordnung der drei besonderen Staatsfunktionen unter das übergeordnete Ziel, Gegentendenzen zum tendenziellen Fall der Profitrate zu mobilisieren, beinhalten (1978: 153). Dies wiederum erschwere die erfolgreiche Umsetzung der allgemeinen politischen Funktion des Staates, für sozialen Frieden zu sorgen. Ökonomische Staatsfunktionen würden politisiert, so dass der Staat sich nicht länger erfolgreich als eine über den sozialen Klassen stehende, neutrale politische Instanz präsentieren kann. Dem Wesen des Staates immanente Krisentendenzen werden intensiviert, was eine permanente Krise politischer Instabilität und sinkender Legitimität zur Folge habe (1978: 194; 222-23).

„Die Ideologie der Globalisierung“

Im letzten Abschnitt zu Poulantzas eigener Argumentation will ich seine Reaktion auf die Idee der Globalisierung betrachten. Poulantzas ging bei seiner Kritik am ideologischen Begriff „Globalisierung“ (zugegebenermaßen bevor er so populär wurde wie heute) davon aus, dass dieser den zeitgenössischen Kapitalismus so behandelt, als ob es eine einzige „weltkapitalistische Produktionsweise“ gäbe. Dies wiederum legt die Behandlung sozialer Formationen als bloß räumliche Konkretisierungen dieser „weltkapitalistischen Produktionsweise“ nahe, wobei Unterschiede zwischen den Formationen unbedeutend erscheinen oder auf eine temporär ungleiche Entwicklung reduziert werden. Hiergegen argumentierte Poulantzas, dass „die Ideologie der Globalisierung“ (1975: 46) dahin tendiere, die Existenz der imperialistischen Kette zu leugnen und fügte hinzu, dass „ungleiche

Entwicklung ... *die konstitutive Reproduktionsform* der kapitalistischen Produktionsweise“ (1975: 46) sei.

Diese allgemeine Kritik spiegelt sich in drei spezifischen Argumentationslinien wider, die auch gegen aktuelle Mystifizierungen der Globalisierung gerichtet werden können. Die erste betrifft den angeblichen Niedergang der Macht der Nationalstaaten angesichts der Globalisierung. Dies ist ein Feld, auf dem Poulantzas bekannte und äußerst problematische Behauptung, dass der Staat keine eigene Macht besäße (sie wurde zum ersten Mal in *Politische Macht und gesellschaftliche Klassen* formuliert), eine wirkliche Spitze hat. Denn Poulantzas zufolge ist Staatsmacht notwendigerweise über zwei zentrale Mechanismen mit Klassenmacht verbunden. Eine bestimmte Klassenorientierung ist immer schon in die institutionellen Formen des Staates und deren Einbindung in die kapitalistische Produktionsweise eingeschrieben. Und die Macht dieser Formen wird niemals von staatlichen Akteuren allein ausgeübt. Sie wird immer in einem bestimmtem, aber historisch offenen Zusammenspiel von Klassenkämpfen aktiviert – und zwar im Staat, um den Staat herum, und auch mit Abstand zum Staat. Diese Kämpfe beeinflussen zwangsläufig die Art und Weise in welcher die besonderen und die allgemeinen Funktionen des Staates ausgeübt werden. Hieraus folgt, dass wenn der Staat – in den Grenzen, die durch seine Trennung vom Kern des Produktionsprozesses vorgegeben sind – angesichts dieser oder jener Klassen bzw. Klassen(fraktion) als machtlos erscheint, dies mit der Reproduktion von Klassenwidersprüchen innerhalb des Staatsapparates selbst zusammenhängt. Folglich hat für Poulantzas die Unfähigkeit von Nationalstaaten, die Weltmärkte zu kontrollieren, viel weniger mit einer angeblichen „Unregierbarkeit“ des nicht mehr lokalisierbaren globalen Kapitals zu tun als mit wirklichen Klassenwidersprüchen in den nationalen Machtblöcken, die nun verstärkt selbst durch den Prozess der Internationalisierung geformt werden. Wenn wir uns zum Beispiel fragen, warum noch keine Übereinkunft über eine „Tobin-Steuer“ zur Reduktion der globalen Spekulationsflüsse von „hot money“ erreicht wurde, was schließlich auf Kosten stabiler Reproduktionsbedingungen für den produktiven Sektor geht, so findet man die Antwort darauf eher in den internen Widersprüchen des Kapitals selbst als in der Unmöglichkeit einer staatlichen Kontrolle des Finanzkapitals.

Die zweite Argumentationslinie betrifft die relative Autonomie der Nation. Für Poulantzas bleiben nationale Gesellschaftsformationen bedeutsam, weil sie die „wesentlichen Orte der Reproduktion und der ungleichen Entwicklung sind ... und zwar in dem Maße, wie sich weder die Nation, noch das Verhältnis Staat und Nation auf einfache ökonomische Bedingungen reduzieren lassen. Die Nation bewahrt in der ganzen Komplexität ihrer Bestimmung – ökonomische, territoriale, sprachliche, an die ‚Tradition‘ gebundene symbolisch-ideologische Einheit – ihre eigene Wesenhaftigkeit

hinsichtlich der ‚nationalen Formen‘ des Klassenkampfes, wobei das Verhältnis Staat und Nation auf diesem Umweg erhalten bleibt“ (1975: 72).

Obwohl Poulantzas Argumentation bezüglich der Nation in bestimmten Momenten zum Klassenreduktionismus neigt, ist es doch bemerkenswert, in welchem Ausmaß „Nation“ ein Bezugspunkt für ökonomische, politische, und ideologische Kämpfe bleibt. Poulantzas selbst bemerkte hierzu, dass der Nationalismus nicht nur die Position des Nationalstaates in Beziehung zur Internationalisierung und zu jedem potentiellen „Superstaat“ beeinflusst, sondern auch dem populären Widerstand gegenüber der Internationalisierung sowie der erstarkenden Tendenz des autoritären Etatismus eine Form gibt.

Das dritte Argument betrifft jene Analysen „starker“ und „schwacher“ Ökonomien, die „die Frage der innerimperialistischen Widersprüche in Form von ‚Wettbewerbsfähigkeit‘ und ‚Konkurrenz‘ der nationalen Volkswirtschaften aufwerfen“ (1975: 78). Obwohl Poulantzas diese Fragen hauptsächlich unter Bezugnahme auf makroökonomische Begriffe (wie Wachstumsraten) diskutierte, was dem zur Zeit modischen angebotsorientierten Diskurs zuwiderläuft, ist seine Kritik an der „futuologischen“ Tendenz der Debatte, von kurzlebigen Trends auf das Allgemeine zu schließen und die Effekte des Klassenkampfes zu vernachlässigen, immer noch richtig. Poulantzas zufolge ist das wirkliche Problem nicht im Sinne einer ganzen Reihe von besonderen Krisen der nationalen Konkurrenzfähigkeit zu fassen, sondern betrifft eine allgemeine Krise des Imperialismus (zugegebenermaßen unter US-Hegemonie) (1975: 78). Diese, das ganze imperialistische System betreffende Krise ist nicht auf eine Krise der US-Hegemonie (über ein ansonsten stabiles System) reduzierbar und kann folglich auch nicht auf das US-Kapital beschränkt bleiben. Wenn dem so wäre, würden sich andere nationale Kapitale wahrscheinlich auch viel eher dazu hinreißen lassen, populistische Kämpfe gegen den US-Imperialismus zu führen, um ihre eigenen Interessen im inner-imperialistischen Konflikt durchzusetzen. Für Poulantzas besteht der grundlegende Widerspruch in Europa nicht zwischen bestimmten nationalen Ökonomien und der Dominanz der USA, sondern zwischen der Masse der Bevölkerung einerseits, den eigenen Bourgeoisien und den eigenen Staaten andererseits (1975: 78-79). Dieses Argument ist deshalb interessant, weil es auf die aktuelle Situation verweist, in der die Betonung „internationaler Konkurrenzfähigkeit“ als Rechtfertigung dafür herhalten muß, die in der Vergangenheit erkämpften ökonomischen und sozialen Fortschritte wieder zurückzunehmen.

Einige kritische Bemerkungen

Man kann Poulantzas Sichtweise der Internationalisierung und des Nationalstaates unter drei Aspekten kritisieren: (a) inwiefern sein allgemeiner

Ansatz der Kritik der politischen Ökonomie angemessen ist; (b) inwiefern seine allgemeine Analyse der Beziehung zwischen politischer Macht und sozialen Klassen im zeitgenössischen Kapitalismus zutreffend ist; und (c) bezüglich seiner spezifischen Darstellung der damaligen Phase des Imperialismus und den daraus resultierenden Implikationen für den Nationalstaat in Europa.

Was die Kritik der politischen Ökonomie angeht, lieferte Poulantzas meiner Ansicht nach überzeugende Argumente dafür, dem kapitalistischen Produktionsprozess bei der Bestimmung der allgemeinen Dynamik des Kapitalismus Vorrang einzuräumen. Er nahm die Problematik der Inwertsetzung von Kapital ernst und bezog sie auf die erweiterte Reproduktion der sozialen Klassen. Hier stellte er heraus, dass die Analyse der sich aus dem Kapitalzusammenhang ergebenden „Notwendigkeiten“ in Zusammenhang mit Klassenbeziehungen und Klassenkämpfen gesehen werden müssen – ein Grundsatz, der heute noch genauso gilt wie damals. Folglich erscheinen Veränderungen in den Staatseingriffen bei Poulantzas immer als Vermittlungszusammenhang, der das Verhältnis der Klassenkräfte und das Problem der Aufrechterhaltung politischer Klassenherrschaft betrifft. Auch seinen Reflexionen hinsichtlich der sich verändernden Trennung von ökonomischen und politischen Bereichen können einige wichtige theoretische Hinweise entnommen werden. Poulantzas betonte auch die Bedeutung der Nation und des Nationalstaates für den Akkumulationsprozess – insofern die weltweite Ausweitung des Kapitalverhältnisses notwendigerweise die Form der ungleichen Entwicklung des inter- und transnationalisiertem Kapitals annimmt. In der Praxis schenkte Poulantzas dem Arbeitsprozess selbst jedoch kaum Aufmerksamkeit: statt dessen untersuchte er die sich verändernden Beziehungen zwischen den ökonomischen Eigentümern innerhalb sowie zwischen den verschiedenen Einheiten der Produktion und der ökonomischen Entscheidungszentren. In diesem Sinne blieb Poulantzas, trotz seiner Kritik an verengten Begriffen des Ökonomischen und der Klassenbeziehungen, gewissen Formen des Ökonomismus und des Klassenreduktionismus verhaftet (vgl. ausführlich Jessop 1985).

Was seine Analyse der Beziehung von politischer Macht und sozialen Klassen betrifft, analysierte Poulantzas den Staat zurecht als eine soziale Beziehung: eine durch seine Form bestimmte Kondensation des sich verändernden Gleichgewichts der Klassenkräfte. Dies impliziert, dass der Staat keine eigene von der Gesellschaft unabhängige Macht besitzt, die entweder mit dem Kapital verschmelzen (wie in der Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus oder als Galbraithsche „Technostruktur“) oder aufgrund der wachsenden Gegenmacht des globalen Kapitalismus ausgelöscht werden kann (Poulantzas 1978). Diese Sichtweise erlaubte eine neuartige und interessante Betrachtung von beidem, der relativen Einheit der

Staatsapparate und der grundsätzlichen Grenzen ihrer Kapazitäten in einer rationalen, kohärenten, und systematischen Weise in Sinne eines Machtblocks zu funktionieren. Dies ist, wie ich schon weiter oben ausgeführt habe, sehr hilfreich, um Staatsaktivitäten in Beziehung zum Internationalisierungsprozess zu setzen und den angeblichen Souveränitätsverlust des Staates angesichts von Globalisierungsprozessen zu untersuchen. Poulantzas neigte allerdings auch bei seiner Diskussion der relativen Autonomie des kapitalistischen Staates zu einer funktionalistischen Betrachtungsweise. Dies hängt damit zusammen, dass er die relative Autonomie des Staates auf zwei Funktionen, Organisation der dominanten Klasse(n) und Desorganisation der beherrschten Klassen, einschränkte, und wirkliche Macht des Staates nur aus den wechselnden Kräfteverhältnissen der politischen Klassen ableitete. Er tendierte auch dazu, Aspekte des Staates zu ignorieren, die nicht auf den Kapitalismus zurückführbar waren, und die Bedeutung von anderen sozialen Kräften als Klassenkräften herunterzuspielen.

Was seine Sichtweise der damaligen Phase des Imperialismus angeht, so war sie vor allem durch die zeitgenössischen Entwicklungen und Konflikte innerhalb des Fordismus bestimmt. Sie war vor allem darauf gerichtet, im imperialistischen Block in Europa die vorrangige Bedeutung von Spaltungen zwischen dem US-amerikanischen und den anderen Kapitalen aufzuweisen. Auch sollte gezeigt werden, wie sich die Hegemonie des amerikanischen Kapitals innerhalb jeder nationalen Ökonomie, jedem Machtblock und jedem Staat reproduziert. Obwohl die andauernde Dominanz des US-Kapitals und des amerikanischen Staates auch in einer angeblich „triadischen“ Welt kaum zu bestreiten ist, so ist doch anzumerken, dass die europäischen und (ost)asiatischen Kapitale gegenüber dem amerikanischen Kapital immer stärker aufholen. Darüberhinaus reflektieren die internen Widersprüche und Konflikte innerhalb der nationalen Machtblöcke in Europa inzwischen auch die strukturelle und konjunkturellen Beziehungen mit Asien wie auch mit Amerika sowie die Verflechtungen innerhalb Europas. Inzwischen sind die Formen von Besitz und ökonomischer Macht komplexer, flexibler, netzwerkförmiger und auch internationaler geworden als dies Poulantzas, der die einsetzende Krise des Fordismus vor Augen hatte, antizipieren konnte. Zum Teil könnte dieser Mangel aber auch mit seinem Verständnis der Krise des Fordismus zusammenhängen, die er als andauernde systemische Krise *des* Imperialismus als Ganzem verstand (und nicht als eine möglicherweise temporäre Krise innerhalb des Imperialismus).

2. Die Zukunft des Nationalstaates: 25 Jahre später

Nach der Zusammenfassung und kurzen Kritik an Poulantzas Analysen, will ich mich nun der Frage zuwenden, in welcher Beziehung die verän-

dernden Formen und Funktionen des Nationalstaates zur gegenwärtigen Phase des Imperialismus stehen. Hierbei werde ich wie Poulantzas davon ausgehen, dass Internationalisierung (oder Globalisierung) einen Prozess darstellt, für den die „ungleiche Entwicklung“ der „imperialistischen Kette“ grundlegend ist. Aber ich werde von seinem Ansatz dadurch abweichen, dass ich dem komplexen und zum Teil verworrenen Zusammenspiel der unterschiedlichen räumlichen Dimensionen, in denen Akkumulation stattfinden kann, mehr Aufmerksamkeit schenke. Insbesondere werde ich mich im Vergleich zu Poulantzas, der auf die Nation fixiert war und der Spaltung zwischen den USA und allen anderen imperialistischen Mächten eine vorrangige Bedeutung einräumte, stärker mit lokalen und regionalen Räumen, grenzübergreifenden und interregionalen Beziehungen auf subnationaler Ebene und den sich herausbildenden supranationalen Machtblöcken beschäftigen. Denn obwohl ich wie Poulantzas davon ausgehe, dass der Staat eine soziale Beziehung ist, möchte ich detaillierter untersuchen, welche Auswirkungen die Trennungslinie zwischen „Öffentlichem“ und „Privatem“ für die Organisation und das Handeln des Staates sowie für vergleichbare Machtnetzwerke hat.

Die Re-Artikulation des Ökonomischen und des Politischen

Poulantzas hatte schon in *Politische Macht und gesellschaftliche Klassen* argumentiert, dass „Wohlfahrtsstaat“ ein Begriff sei, der „nur eine verschleierte Bezeichnung für eine Art ‚Sozialpolitik‘ ist, die ein kapitalistischer Staat im Stadium des staatsmonopolistischen Kapitalismus betreibt“ (1974: 191). Der Wohlfahrtsstaat illustriert für ihn ein allgemeineres Phänomen, dass nämlich „*der Staat massive Eingriffe vornimmt, um das System angesichts der drohenden Vergesellschaftung der Produktivkräfte anzugleichen und anzupassen*“ (1974: 272; im Original kursiv). Später betonte er, dass der Wohlfahrtsstaat weder wirklich als Sozialpolitik, noch einfach in Begriffen von Konzessionen an die Arbeiterklasse verständlich wird. Denn er übernimmt einen Teil der allgemeinen Staatsaufgabe, die Machtverhältnisse zum Vorteil der erweiterten Reproduktion des Kapitals zu verschieben (Poulantzas 1975: 161ff).

Die zwei unausgesprochenen Annahmen hinter diesen allgemeinen Behauptungen über das Wesen der Sozialpolitik im zeitgenössischen Kapitalismus waren die anhaltende Dominanz des Fordismus und die Existenz des nationalen keynesianischen Wohlfahrtsstaates. Poulantzas Darstellung der damaligen Phase des Imperialismus war von diesen beiden eng miteinander verknüpften Erscheinungen geprägt. Dagegen möchte ich die These stellen, dass die Krise des Fordismus und die andauernde Suche nach einem stabilen „postfordistischen“ Akkumulationsregime mit der Krise jenes Wohl-

fahrtsstaates, den Poulantzas kannte, und mit der tendenziellen Herausbildung eines neuen wohlfahrtsstaatlichen Regimes zusammenhängt. Berücksichtigt man diesen Zusammenhang, der für Poulantzas noch nicht deutlich wurde, dann läßt sich vermuten, dass eine weitere Re-Artikulation der ökonomischen und politischen Räume in der erweiterten Reproduktion des Kapitalismus stattgefunden hat. Diese Transformation der Trennung von Ökonomie und Politik kann als tendenzieller Übergang vom *nationalen keynesianischen Wohlfahrtsstaat* (im weiteren NKWS) zum *postnationalen schumpeterianischen Workfare Regime* (im weiteren PSWR) zusammengefasst werden. Diese gegensätzlichen Formen unterscheiden sich vor allem bezüglich der Inwertsetzung von Kapital und der Reproduktion von Arbeitskraft (vgl. für die folgenden Bemerkungen Jessop 1993, 1994, 1995). Wie Poulantzas selbst bemerkte, versuchten die metropolitanen kapitalistischen Staaten im Zuge der Konsolidierung des Imperialismus in den Nachkriegsjahren, Zirkulation und Konsumtion wie auch den Produktionszyklus zu organisieren. Ihre Maßnahmen zielten darauf, Gegentendenzen zur fallenden Profitrate zu mobilisieren. Poulantzas erkannte, dass der Staat nicht nur über die Bereitstellung von Infrastruktur in die Ökonomie eingriff, sondern auch über monetäre Steuerungsmechanismen (1978: 164-65); und dass sich die Staatseingriffe in die Sphäre der Konsumtion stärker auf die kollektive als auf die individuelle Konsumtion bezogen (1978: 164). Diese Rollen entsprechen dem keynesianischen und dem wohlfahrtsstaatlichen Aspekt des NKWS. In beiden Staatsfunktionen drückt sich der fordistische Charakter der Produktionsweise aus. Ökonomisch bezog sich der NKWS auf die Sicherung der Vollbeschäftigung in relativ geschlossenen nationalen Ökonomien, hauptsächlich durch die Steuerung der Nachfrageseite und durch die Regulation kollektiver Lohnverhandlungen. Sozial bezog er sich auf die Ankurbelung von Formen kollektiver Konsumtion, die eine fordistische Wachstumsdynamik abstützten, bestimmte Normen der Massenkonsumtion verallgemeinerten und die Teilhabe aller Bürger an den Früchten des ökonomischen Wachstums ermöglichten. Politisch stand die Sicherung der außerökonomischen Reproduktionsbedingungen sowie die nationale Steuerung der fordistischen Wachstumsdynamik im Mittelpunkt. Demgegenüber beinhaltet das sich herausbildende PSWR deutlich unterschiedliche Staatsaktivitäten sowie eine Verschiebung der Orte, Dimensionen, und Modalitäten ihrer Bereitstellung. Das PSWR setzt ökonomisch auf die Förderung von Flexibilität und ständiger Innovation im Rahmen offener Volkswirtschaften. Es tut dies, indem es auf der Angebotsseite interveniert und so weit als möglich die Konkurrenzfähigkeit der relevanten ökonomischen Räume stärkt. Dies beinhaltet eine fundamentale Redefinition des „ökonomischen Raumes“, insofern die „strukturelle“ oder „systemische“ Konkurrenzfähigkeit nicht mehr nur auf einer Reihe von bekannten öko-

nomischen Faktoren beruht, sondern auch eine ganze Reihe von außerökonomischen Faktoren einbezieht. Ökonomische Strategien beschäftigen sich verstärkt mit der sozialen und kulturellen Einbettung von Innovation und Konkurrenzfähigkeit, um diese als Ressource zu mobilisieren. In diesem Sinne kann die neue Regulationsweise als tendenziell schumpeterianisch bezeichnet werden.

Auch die Sozialpolitik ist von diesen Veränderungen betroffen. Denn obwohl in den verschiedenen nationalen Formationen unterschiedlich starke „Auflösungs- und Konservierungseffekte“ des alten NKWS bestehen, läßt sich doch in allen Staaten die deutliche Tendenz feststellen, dass Sozialpolitik den diskursiv konstruierten „Notwendigkeiten“ der Konkurrenzfähigkeit und der Flexibilität des Arbeitsmarktes unterworfen wird (Jessop 1995). Dieser Trend spiegelt sich in der steigenden Bedeutung von sozialstaatlichen „Workfare“-Policies wider – die nicht ausschließlich in neoliberalen Begriffen verstanden werden sollten, sondern alle Formen der Unterordnung von Sozialpolitik unter angebliche ökonomische Imperative umfassen. Außerdem wird der Soziallohn heute immer mehr als Kostenfaktor für die Produktion und weniger als Quelle inländischer Nachfrage gesehen. Dies führt zu Bestrebungen, die Sozialausgaben dort zu reduzieren, wo diese nicht direkt der Erhöhung von Flexibilität und Konkurrenzfähigkeit dienen. Die „Workfare“-Policies stellen auch Versuche dar, jene wohlfahrtsstaatlichen Rechte zurückzunehmen, die in den Nachkriegsjahren als Klassenkompromisse etabliert wurden.

Die Veränderungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die mit der Verschiebung vom NKWS zum PSWR verbunden sind, haben dazu geführt, die vorrangige Stellung des Nationalstaates als Ort der Umsetzung von besonderen Staatsfunktionen, die im Interesse der Kapitalakkumulation ausgeübt werden, auszuhöhlen. Der steigende Druck, Maßnahmen im unmittelbaren und deutlich sichtbaren Interesse des Kapitals zu ergreifen, verstärkt die Probleme des Nationalstaates, seine politische Legitimität zu sichern und zwischen den unterschiedlichen Interessen in einer klassengespaltenen Gesellschaft zu vermitteln (Poulantzas 1975, 1978). Eine Antwort auf dieses Dilemma lautet, die Krise zu verschieben: insbesondere durch die Verlagerung von Staatsfunktionen auf unterschiedliche Ebenen der politischen und ökonomischen Organisation (das postnationale Moment des PSWR) und/oder durch die Umstellung des Staatsinterventionismus auf andere Modalitäten (das Regime-Moment des PSWR). Eine andere Antwort ist die Stärkung des „autoritären Etatismus“ und die Konzentration von Macht im Zentrum (Poulantzas 1978). Trotz dieser zweiten Antwort scheint Poulantzas These, dass der Nationalstaat im zeitgenössischen Kapitalismus weiterhin die vorrangige Stellung einnimmt, auf das *postnationale schumpeterianische Workfare Regime* (im Vergleich zum *nationalen key-*

nesianischen Wohlfahrtsstaat) nur noch sehr eingeschränkt zuzutreffen. Ob seine These dennoch auf die eine oder andere Weise zu retten ist, soll in den nächsten beiden Abschnitten diskutiert werden.

Die Transformation von Staatlichkeit

Der folgende Abschnitt entwickelt drei zusammenhängende Thesen zu den Entwicklungstendenzen in der Organisationsform des Staates (vgl. Jessop 1997 für eine detailliertere Diskussion dieser Fragen). Mit der Vorstellung dieser Thesen beabsichtige ich nicht, die Leistungen von Poulantzas geistreicher Analyse der Ausbreitung des autoritären Etatismus zu schmälern – diese erscheint mir, um die Transformation derjenigen ökonomischen und politischen Räume des Nationalstaates zu verstehen, die einst vom Fordismus geprägt waren, sogar relevanter als je zuvor. Es sollen lediglich bestimmte Veränderungen hervorgehoben werden, die Poulantzas Sichtweise des autoritären Etatismus komplizieren und die darin implizierte Behauptung relativieren, dass sich der Nationalstaat in seinem Nachkriegsgewand zu einem bleibenden Wesensmerkmal des Kapitalismus entwickelt hat.

Erstens läßt sich ein allgemeiner Trend in Richtung auf die De-Nationalisierung des Staates (oder besser, von Staatlichkeit) feststellen. Dieser strukturelle Trend spiegelt sich empirisch in der „Aushöhlung“ des nationalen Staatsapparates wider, da alte und neue Staatsaktivitäten territorial und funktional auf subnationale, supranationale, und translokale Ebenen verlagert werden. Es gibt also fortwährende Bewegungen von Staatsmacht aufwärts, abwärts, und seitwärts. Diese Bewegungen stellen Versuche von staatlichen Kräften dar, ihre jeweilige operationale Autonomie und strategische Kapazität um unterschiedliche territoriale Dimensionen zu erweitern. Ein Aspekt dieses Trends ist der *de jure* Souveränitätsverlust von Nationalstaaten in bestimmten Angelegenheiten, da Gesetzgebungs- und/oder Entscheidungsmacht auf supranationale Körperschaften verlagert werden. Dieser Trend ist in der EU offensichtlich, betrifft aber auch die NAFTA und andere regionale Blöcke. Ein anderer Aspekt ist die Dezentralisierung von Autorität auf untergeordnete Ebenen der territorialen Organisation und/oder die Entwicklung von sogenannten „intermestischen“⁵ (inter-lokalen, aber transnationalen) Policy-Regimes. Dass dieser Trend nicht mit der Herausbildung eines „globalen Staates“ oder eines einzigen „Weltstaates“ gleichzusetzen ist, dafür lassen sich bei Poulantzas gute Argumente finden.

Der *zweite* Trend läuft darauf hinaus, dass das politische System nicht so statisch bleibt wie bisher, was mit der Verschiebung von Government zu Governance zusammenhängt. Dieser Trend spiegelt sich auf allen mögli-

5 Der Begriff "intermestisch" stammt von Duchacek et al (1988) und bezieht sich auf ein sich ausweitendes Gebiet von internationalen Beziehungen zwischen lokalen Körperschaften.

chen Ebenen (supranationalen, lokalen und regionalen, aber auch auf trans-territorialen und inter-lokalen Feldern) wider. Die offiziellen Staatsapparate nehmen sich bei der Sicherung staatlich unterstützter Projekte und politischer Hegemonie verstärkt zurück und es kommt zu einer Bewegung in Richtung auf Partnerschaften zwischen staatlichen, para-staatlichen, und Nicht-Regierungsorganisationen, bei welchen der Staatsapparat oft nur Erster unter Gleichen ist. Dies beinhaltet staatlicherseits die schwierige Kunst der Steuerung einer Menge von Agenturen, Institutionen, und Systemen, die sowohl autonom voneinander agieren wie auch strukturell durch verschiedene Formen wechselseitiger Abhängigkeit miteinander verkoppelt sind. Hieraus allerdings zu folgern, dass der Staat angesichts der Expansion von Nicht-Regierungsorganisationen überflüssig wird, hieße einem falschen Eindruck erliegen. Denn der Staat ist nicht nur ein wichtiger Spieler in vielen einzelnen dieser Governance-Mechanismen, er behält auch die Verantwortung für die übergeordnete Koordination und Steuerung der Regime im Hinblick auf den Ausgleich der Klassenkräfte und die Organisation des sozialen Friedens. Auf den letzteren Punkt hat Poulantzas vielfach hingewiesen (Poulantzas 1974, 1978).

Drittens gibt es einen komplexen Trend in Richtung auf eine Internationalisierung von Policy-Regimen. Der internationale Kontext von innenpolitischem Staatshandeln hat sich erweitert und schließt eine wachsende Reihe von außerterritorialen oder transnationalen Faktoren und Prozessen ein; und er hat auch an strategischer Bedeutung für die Innenpolitik gewonnen. Die Policy-Regime erweitern sich und dienen ausländischen Einrichtungen und Institutionen als Quellen für Policy-Ideen, Policy-Designs und ihre Umsetzung (Gourevitch 1978; Doern/Pal/Tomlin 1996). Dieser Trend spiegelt sich in der Wirtschafts- und Sozialpolitik wider, wo sich Staaten immer stärker an einer im weiteren Sinne gefassten „internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ orientieren. Dieser Trend würde Poulantzas natürlich nicht überraschen; er ist vielmehr eine exzellente Illustration seiner eigenen Argumentation über die Rolle der inneren Bourgeoisie und die zunehmende Bedeutung des Nationalstaates bei der Umsetzung des Prozesses der Internationalisierung. Dennoch ist festzuhalten, dass dieser Trend auch den lokalen und regionalen Staat unterhalb der nationalstaatlichen Ebene, wie auch andere grenzübergreifende Beziehungen, betrifft.

Jede dieser Tendenzen ist mit Gegentendenzen verbunden, die ihre Bedeutung für die politische Klassenherrschaft und Kapitalakkumulation näher bestimmen wie auch verändern. Denn diese Gegentendenzen beinhalten eine komplexe Bezugnahme auf das, was Poulantzas als „Auflösungs- und Konservierungseffekte“ im Zusammenhang mit aufeinander folgenden Entwicklungsstufen des Kapitalismus beschrieben hat. Solche Effekte existieren insofern der Vergangenheit angehörende Formen und Funktionen des

Staates konserviert und/oder im Zuge der Transformation des Staates aufgelöst werden. Daher ist die tendenzielle Herausbildung eines PSWR – über verschiedene Sphären des Staatsinterventionismus und verschiedene nationale Formationen hinweg – mit verschiedenen typischen Auflösungs- und Konservierungseffekten des NKWS verbunden. Die Gegenteilstendenzen, auf die hier Bezug genommen wird, können als Reaktionen auf diese neuen Trends und weniger als Überbleibsel alter Muster verstanden werden.

Die Gegenteilstendenz zur De-Nationalisierung der Staatlichkeit ist darin zu sehen, dass die Nationalstaaten versuchen, die Kontrolle über die Artikulation der verschiedenen räumlichen Dimensionen in ihrer Händen zu behalten (Jessop 1997).

Die Gegenteilstendenz zur Ausbreitung von Governance-Systemen besteht darin, dass Regierungen verstärkt *Meta-Governance* betreiben. Interessanterweise sah Poulantzas in der „Entwicklung von parallel zum Staat verlaufenden Netzwerken öffentlicher, halböffentlicher oder paraöffentlicher Art, die nunmehr von den Spitzen des Staates inszeniert und osmotisch mit der herrschenden Partei verbunden werden, und deren Aufgabe es ist, die Kerne des Staatsapparates ... zu zementieren, zu vereinheltlichen und zu kontrollieren“ (1978: 221) ein Merkmal des autoritären Etatismus. Dieses Zitat weist auf die Ausweitung von Governance, aber auch auf das Ausmaß hin, zu welchem sich Governance im Schatten von Government entfaltet. Denn Regierungen (auf verschiedenen Ebenen) sehen ihre Rolle zunehmend darin, die Selbstorganisation von Partnerschaften, Netzwerken und Governance-Regimen zu organisieren. Zum Beispiel geben sie die Grundregeln für Governance vor oder sichern die Kompatibilität von verschiedenen Governance-Mechanismen und Regimen. Obwohl Poulantzas solche Staatsaufgaben nie im Detail diskutiert hat (er sprach immer nur von parallelen Staatsnetzwerken), gibt es gute Gründe dafür, sein allgemeineres Argument ernst zu nehmen, dass alle diese Staatsaufgaben nicht nur im Hinblick auf ihren Beitrag zu den besonderen Staatsfunktionen, sondern auch im Hinblick auf ihre Implikationen für die politische Klassenherrschaft wahrgenommen werden müssen.

Die Gegenteilstendenzen zur Internationalisierung von Policy-Regimen bleiben hingegen zweideutig. Die Versuche von konkurrierenden Nationalstaaten, die Entwicklung der internationalen Policy-Regime im Interesse ihrer nationalen Bourgeoisien zu beeinflussen, arbeiten der Internationalisierung von Policy-Regimen einerseits entgegen, andererseits unterstützen sie diese aber auch. Ein zweiter, ebenso zweideutiger Gegenteilstrend ist die „*Interiorisierung*“ von internationalen Policy-Restriktionen im Zuge ihrer Integration in die Policy-Paradigmas und kognitiven Modelle von einheimischen Politikern. Dieses Phänomen hat Poulantzas ausführlich diskutiert (1975, 1977,

1978). Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass „*Interiorisierung*“ nicht nur auf die Ebene des Nationalstaates beschränkt bleibt: sie läßt sich auf lokalen, regionalen, grenzübergreifenden, und interregionalen Ebenen genauso feststellen wie in den Aktivitäten der sogenannten „unternehmerischen Städte“. Die „*Relativierung der Dimensionen*“ (Collinge 1996) macht die „*Interiorisierung*“ für alle Ebenen der ökonomischen und politischen Organisation bedeutsam.

Die anhaltende Bedeutung des Nationalstaates

Dieser Abschnitt setzt sich mit der grundsätzlichen Frage nach der Bedeutung des Nationalstaats auseinander, die auch Poulantzas beschäftigte: Poulantzas eigene Antwort war, dass der Nationalstaat unersetzbar wäre. Nun könnte man natürlich argumentieren, dass er den Nationalstaat in gewisser Hinsicht als sich „selbst-reproduzierend“ ansah.⁶ Mit meinen obigen Bemerkungen, die von einem Argumentationsrahmen ausgingen, der mit dem Ansatz von Poulantzas durchaus vereinbar ist, habe ich auf die Komplexität der Transformationsprozesse, denen der zeitgenössische Staat unterliegt, hingewiesen. Die vielfältigen Veränderungen, Trends, und Gegentendenzen, die dabei diskutiert wurden, laufen nicht darauf hinaus, den Nationalstaat als solchen grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Veränderungen scheinen vielmehr auf eine Transformation jenes NKWS hinzuweisen, der ein zentrales Merkmal der europäischen Nachkriegsformation war, und auf den Poulantzas sein Hauptaugenmerk richtete. Solch eine Transformation der Staatsform und ihrer Funktionen schließt nicht aus, dass die „Nation“ als eine Matrix politischer Organisation bestehen und für den Nationalstaat von zentraler politischer Bedeutung bleibt.

Es kann sicherlich kein Zweifel darüber bestehen, dass der Nationalstaat, trotz (oder eigentlich wegen) der De-Nationalisierung, die auf die Krise des NKWS folgte, eine wichtige Ebene der politischen Mobilisierung bleibt. In diesem Zusammenhang läßt sich im Anschluß an Gramsci vorformulieren, dass sich der Staat *in seinem integralen Sinne* in und durch kontinuierliche Veränderungen in der Artikulation von Government und Governance reproduziert. Dies spiegelt das „Teile-System“-Paradox wider, das den Kern des modernen Nationalstaates ausmacht. Denn während der Staat nur einer von mehreren institutionell getrennten Ensembles in einer sozialen Forma-

6 Zur "Selbst-Reproduktion" kommt es, wenn die Krise einer Institution zu ihrer Ersetzung durch eine äquivalente Institution führt. In diesem Sinne führt die Eliminierung von Märkten zu schwarzen Märkten; und das Aussetzen des Parlamentarismus führt zu dem, was Gramsci als "schwarzen Parlamentarismus" bezeichnet hat (Gramsci 1971). Ebenso könnte man argumentieren, dass die Krise einer spezifischen Form des Nationalstaates zu seiner Selbst-Transformation oder Selbst-Reproduktion in einer neuen Form von Nationalstaat führt.

tion ist, trägt er doch in einzigartiger Weise die allgemeine Verantwortung dafür, den Zusammenhalt jener klassengespaltenen sozialen Formation aufrecht zu erhalten, von der er selber nur ein Teil ist (Jessop 1990: 360). Bei der Ausführung dieser Aufgabe muß er ständig über seine begrenzten strategischen Kapazitäten hinausgehen, um die institutionelle Integration und den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern, zu der er gehört. Dieses Paradox ist umgekehrt der Grund für ein strategisches Dilemma: denn wenn die Aufsplitterung von Staatsmacht dahin tendiert, die Einheit und Identität des Staates zu schwächen, so droht die Zentralisierung von Staatsmacht andererseits, die Effektivität des Staates auszuhöhlen (Offe 1987). In klassentheoretischen Begriffen gefaßt wird dieses Dilemma von Poulantzas anhand der wachsenden Komplexität der Formierung eines nationalen Machtblocks und der Probleme der Sicherung von Hegemonie über die Massen diskutiert (1974, 1975, 1978). In diesem Zusammenhang könnte man argumentieren, dass die Verschiebung von Government zu Governance eine Neuordnung der allgemeinen (oder „globalen“) Funktionen des Nationalstaates widerspiegelt: Der Staat hat heute die Verantwortung dafür übernommen, die Selbst-Organisation von sozialen Kräften zu organisieren, um weiterhin den „allgemeinen Willen“ und/oder das „öffentlichen Interesse“ zu repräsentieren. Dies würde eine Re-Artikulation des Staates in seinem integralen Sinne als „politische Gesellschaft + Zivilgesellschaft“ bedeuten. Und solange wie supranationale politische Organisationsformen nur governmentale Macht und nicht auch einen bestimmten Grad an demokratischer Legitimität erhalten, die auf einer internationalen Form der Staatsbürgerschaft aufbaut, wird der Nationalstaat ein zentraler politischer Machtfaktor als höchste Instanz bürgerlich-demokratischer politischer Willensbildung bleiben. Wie er diese Rolle in Zeiten schnell voranschreitender Globalisierung, Triadisierung und Regionalisierung spielt, wird von der sich verändernden institutionellen Matrix und den Verschiebungen in den Machtverhältnissen abhängen.

3. Abschließende Bemerkungen

Poulantzas größte theoretische Leistung bestand in der Auffassung staatlicher Macht als einer sozialer Beziehung, die im und durch das Zusammenspiel zwischen der institutionellen Form des Staates und den sich verändernden politischen Kräfteverhältnissen reproduziert wird. Damit verbunden wurde die Einsicht, dass das Wesen des Staates als ein System *strategischer Selektivität* und das des politischen Kampfes als ein Feld von nach Hegemonie strebenden *konkurrierenden Strategien* zu begreifen sei. Mit diesem Ansatz versuchte Poulantzas dann, die sich verändernden Formen des Imperialismus und des Nationalstaates zu analysieren.

Aufbauend auf Poulantzas Arbeiten versuchte ich deutlich zu machen, dass sich seit den 70er Jahren die Beziehung zwischen den Internationalisierungsprozessen und dem Nationalstaat in verschiedenen zentralen Aspekten verändert hat. Erstens sind einige von den besonderen technisch-ökonomischen, politischen und ideologischen Funktionen des Nationalstaates auf andere Ebenen der Staatsorganisation verlagert worden. Diesen Prozess habe ich als De-Nationalisierung von Staatlichkeit bezeichnet. Zweitens teilt der Staat einige seiner besonderen Funktionen zunehmend mit anderen (para-staatlichen oder privaten) politischen Akteuren, institutionellen Arrangements, oder Regimen – oder verschiebt diese Funktionen sogar völlig dorthin. Dies habe ich als Verschiebung von Government zu Governance gekennzeichnet. Und drittens hat (wie schon Poulantzas erkannte) die Bedeutung des internationalen Kontextes für das innenpolitische Staatshandeln zugenommen; der nationale, regionale und lokale Staat und seine innenpolitischen Handlungsfelder wurden ausgedehnt und umfassen inzwischen eine ganze Reihe von exterritorialen sowie transnationalen Faktoren und Prozessen. Jede dieser drei Tendenzen bringt eine partielle Neubestimmung der besonderen Staatsfunktionen mit sich. Allerdings dürfen diese drei Tendenzen nicht isoliert, sondern stets nur in ihrer Interaktion betrachtet werden.

Ein Überstrapazieren der ersten Tendenz beinhaltet das Risiko, die besonderen Funktionen des sich in einer spezifischen Form befindlichen und in einer besonderen Periode agierenden Nationalstaates mit den allgemeinen (oder „globalen“) Funktionen zu verwechseln, die der kapitalistische Staat in jeder kapitalistischen Formation besitzt. Wie schon Poulantzas hervorhob, bleiben letztere Funktionen bis heute fest im Nationalstaat verankert. In diesem Sinne sollte „De-Nationalisierung“ als ein ungleichmäßiger Prozess betrachtet werden, der bestimmte Teile des Staates betrifft und der einem re-artikuliertem „Nationalstaat“ immer noch die Ausübung der allgemeinen Staatsfunktion überläßt. Auch kann sicher nicht davon ausgegangen werden, dass sich schon ein „supranationaler“ Staat herausgebildet hat, der die institutionellen Integrationsleistungen des Nationalstaates übernehmen könnte, was sich insbesondere in den Problemen der EU zeigt.

Ein einseitiger Blick auf die zweite Tendenz beinhaltet das Risiko, die Veränderungen in den spezifischen institutionellen Arrangements von bestimmten Regimen mit der Erosion des Staates in seinem integrealem Sinne zu verwechseln. Denn die tendenzielle Verschiebung von Government zu Governance bedeutet nicht unbedingt die systemische Schwächung der Staatsapparate und muß auch nicht mit der Schwächung der staatlichen Kapazitäten einhergehen. Viel wird davon abhängen, wie sich neue Governance-Mechanismen mit der Verfolgung von veränderten Staatszielen in neuen Zusammenhängen verknüpfen lassen und inwieweit es dem Staat ge-

lingt, seine Macht in die Gesellschaft zu projizieren. Ideologisch spiegelt sich dies in der neoliberalen Behauptung wider, dass ein überdimensionierter Staat ein schwacher Staat ist – was ausdrücken will, dass nur im Zuge der Einschränkung der Staatsaktivitäten auf solche, die der Staatsapparat allein vollbringen kann (und muß), auch gewährleistet bleibt, dass er jene effektiv ausführt.

Eine zu einseitige Auseinandersetzung mit der dritten Tendenz beinhaltet das doppelte Risiko, (a) die Art und Weise zu vernachlässigen, in welcher der Staat früher die Einordnung des nationalen ökonomischen Raumes in die weiter gefasste Ökonomie organisiert hat; und (b) die wirklichen Brüche zu verkürzen, die darin zu sehen sind, dass der Staat heute für die strukturelle Konkurrenzfähigkeit ökonomischer Räume zu sorgen hat. In der Nachkriegsperiode retteten amerikanische Hegemonie und intergovernmentale Kooperation den „Nationalstaat“. Und obwohl sich der NKWS im besonderen mit der makroökonomischen Steuerung von relativ geschlossenen Nationalökonomien befasste, tat er dies im Rahmen einer fordistischen Ökonomie, die eine Vielzahl von Nationen einschloß. Noch bedeutsamer ist vielleicht die Tatsache, dass sich auch kleine offene Ökonomien, trotz ihrer Abhängigkeit von Exporten, zur Aufrechterhaltung einer strukturellen Kohärenz ihrer nationalen Ökonomien entschieden. Sie erweckten den Eindruck, ihre nationalen Ökonomien zu steuern und sicherten sich so die Einheit des nationalen Machtblocks und die Zustimmung der breiten Bevölkerung, und dies trotz eines Internationalisierungsniveaus, von dem man heute sagen würde, dass es den Verlust der Souveränität bedeutet. Dies unterstreicht den von Poulantzas betonten Punkt, dass die Macht des Nationalstaates angesichts der Internationalisierung entscheidend von der Geschlossenheit des Machtblocks abhängt. Wenn Nationalstaaten heute gegenüber dem Finanzkapital und/oder dem Industriekapital machtlos erscheinen, könnte dies auch damit zu tun haben, dass induzierte inter-imperialistische und/oder inter-fractionelle Konflikte innerhalb dieser Staaten reproduziert werden.

Bezieht man schließlich diese Tendenzen, ob im einzelnen oder zusammen, nur auf Veränderungen innerhalb der Ökonomie, so riskiert man die Bedeutung von Politik ökonomistisch zu verkürzen (Evers 1994: 117). Dieser Fehler kann auf zwei Weisen auftreten. Selbst aus einer differenzierten ökonomischen Perspektive wäre es falsch, diese allgemeinen Tendenzen nur in Begriffen ökonomischer Veränderungen zu erklären, ohne davon Notiz zu nehmen, wie die letzteren zuerst einmal durch politische Auseinandersetzungen in Probleme des Staatshandeln übersetzt werden und ihre Lösung durch den strategisch selektiven Charakter des Staates vermittelt ist. Poulantzas hat uns auf diesen Fehler aufmerksam gemacht. Genauso falsch wäre es aber, von einer stärker staatszentrierten Perspektive aus anzuneh-

men, dass diese Tendenzen ausschließlich auf (politisch vermittelte) ökonomische Veränderungen zurückführbar sind. Denn es könnten auch politische Gründe *sui generis* sein, die staatliche Akteure und andere politische Kräfte dazu veranlassen, sich für institutionelle Umgestaltungen und strategische Reorientierungen einzusetzen (Jessop 1994).

Meine Schlußfolgerung lautet nun, dass die „erweiterte Reproduktion“ des Kapitalismus und seiner sozialer Klassen im einstigen ökonomischen Raum des Fordismus politisch nicht länger an den NKWS mit seinen lokalen Übersetzungen, seiner korporatistischen Ausrichtung und seinen internationalen Stützen gebunden ist. Der NKWS ist im stärker international und lokal orientierten Regime des PSWR re-lokalisiert worden. Die spezifischen Funktionen des letzteren sind auf verschiedene institutionelle Ebenen der territorialen Organisation verlagert worden und werden von einem erweiterten Kreis von funktional bedeutsamen (sowie politisch und ideologisch definierten) „Stakeholdern“ gemeinsam getragen. Dennoch wird die allgemeine politische Staatsfunktion weiterhin auf der Ebene des Nationalstaats ausgeübt, wenn auch innerhalb eines restrukturierten und re-orientierten politischen Ensembles. Somit unterscheiden sich die typischen Ausprägungen und wesentlichen Funktionen dieses Nationalstaates deutlich von denen des NKWS und auch der strategische Kontext des Staatshandelns hat sich entscheidend verändert.

Für die nähere Zukunft darf man in Europa höchstens eine Bewegung in Richtung auf ein *integrales ökonomisches* Regime erwarten, das daran orientiert ist, strukturelle Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Ausgleich in einem europäischen ökonomischen Raum zu erreichen, der zusammen mit den anderen großen ökonomischen und politischen Mächten in der internationalen Ordnung definiert wird. Auf der höchsten Ebene wird dieses Regime eine öffentliche Macht beinhalten, die Merkmale eines „Kondominium“⁷ von zentralen Spielern im Rahmen von Governance-Mechanismen und eine Konföderation von nationalen Staaten kombiniert.

Folglich wird die supranationale öffentliche Macht einerseits nach Wegen suchen, diese in verschiedenen räumlichen Dimensionen angesiedelten und unterschiedliche Zwecke erfüllenden Governance-Mechanismen, die sich von unten her ausbreiten und auch von oben her eingeführt werden, selektiv zu koordinieren, um ihre schumpeterianische Workfare-Rolle zu optimieren. Andererseits wird sie Governance-Mechanismen auch dabei unterstützen, Macht über ihre eigenen organisatorischen und institutionellen

7 Das Konzept des Kondominium habe ich von Schmitter und seinen Kollegen ausgeliehen. Doch während diese Gruppe den Begriff auf die funktionale und nicht auf die territoriale Organisation der Gesellschaft bezieht, beziehe ich ihn hier auf Governance (im Gegensatz zu Government). In diesem Sinne ist mein Ansatz auch von Tömmel (1992, 1993) inspiriert.

Grenzen hinaus zu projizieren. Dies ist insbesondere aufgrund der aktuellen Ressourcendefizite und des noch eingeschränkt wirkungsmächtigen supranationalem Staatsapparates wichtig. Denn die Anstrengungen, ein Governance-Regime voranzutreiben, geht auf Kosten von Government, was dazu führen könnte, Nationalstaaten zu umgehen und/oder sich ihres Einverständnisses auf andere Weise zu versichern. Demgegenüber sollte klar sein, dass die Nationalstaaten selbst nicht nur zentrale Spieler in vielen Governance-Mechanismen sind (was bedeutet, dass die nationale Politik unweigerlich in die europäische Politik hineingezogen werden), sondern auch versuchen werden, diese Mechanismen auf der nationalen Ebene in einer Weise zu koordinieren, die möglicherweise den Präferenzen auf europäischer Ebene widerspricht (so dass die Europapolitik unweigerlich in die nationale Politik hineingezogen wird).

Außerdem bleibt die supranationale öffentliche Macht sowohl für ihre Legitimitätsbeschaffung wie auch bei der Umsetzung ihrer Europapolitik stark auf die Hilfe und die Zustimmung der Nationalstaaten angewiesen (Hirst/Thompson 1995). Auch die „*Interiorisierung*“ der Interessen des europäischen und/oder globalen Kapitals in die Akkumulationsstrategien und hegemonialen Projekte von Nationalstaaten (Poulantzas 1973b, 1975), lassen viel Raum für Konflikte darüber, wie mit diesen unterschiedlichen nationalen Projekten in einer sich verändernde internationalen Ordnung umzugehen ist. Und auch wenn das europäische Engagement für das Prinzip der Subsidiarität möglicherweise die lokalen und regionalen Staaten und ihre grenzübergreifenden Beziehungen stärkt, es beinhaltet auch eine zentrale Rolle für Nationalstaaten – insbesondere wenn diese eher zentralistisch als föderalistisch organisiert sind. Folglich bleibt der Nationalstaat, auch wenn sich seine *keynesianischen* und *wohlfahrtstaatlichen* Momente in der Krise befinden, als eine allgemeine *politische* Kraft von Bedeutung.

Um es kurz zu machen: die Zukunft des europäischen politischen Systems wird, in intensivierter Form, die Zukunft des Nationalstaates widerspiegeln. Beide sind den drei allgemeinen Tendenzen unterworfen, die ich oben ausgeführt habe. Denn auch das europäische politische System, auf das viele die wenig realistische Hoffnung gesetzt hatten, dass es sich als embryonaler europäischer Nationalstaat herausstellen würde, sieht sich heute einem verstärkten Druck ausgesetzt, sich auf eine Zukunft jenseits des Nationalstaates der Nachkriegsjahre einzustellen. Natürlich bringt das europäische politische System, ohne eine eigene institutionelle Tradition im Sinne eines wirklichen Nationalstaates, die gegenwärtigen Tendenzen der Re-Artikulation von ökonomischen und politischen Momenten der Kapitalverhältnisse deutlicher und transparenter zum Ausdruck. Aber gerade weil es ihm an dieser eigenen institutionellen Tradition fehlt, tendiert das europäische politische System auch dazu, sich in Krisensituationen auf reale Nati-

onalstaaten zu stützen, die ihm Legitimität leihen und die ihm bei der Policy-Umsetzung behilflich sind. Ob es gelingt aus solchen Paradoxien, Dilemmas und Widersprüchen auszubrechen, indem ein neuer „sozialer Gesellschaftsvertrag“ mit europäischer Dimension entwickelt wird, ist offen. Wenn dies jedoch gelingt, dann wird es sich um ein „de-nationalisiertes, Governance-orientiertes, schumpeterianisches Workfare Regime“ auf europäischer Ebene handeln.

Übersetzung aus dem Englischen von Volker Lorek

Literatur

- Collinge, Chris (1996): *Spatial articulation of the state: reworking social relations and social regulation theory*, Birmingham: Centre for Urban and Regional Studies, University of Birmingham, unveröffentlichtes Diskussionspapier.
- Doern, G.B.; Pal, L.A.; Tomlin, B.W. (ed.) (1996): *Border Crossings: the Internationalization of Canadian Public Policy*, Don Mills: Oxford University Press.
- Duchacek, I.D.; Latouche, D.; Stevenson, G. (ed.) (1988): *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York: Greenwood Press.
- Evers, Detlev (1994): Supranationale Staatlichkeit am Beispiel der Europäischen Union: Civitas civitatum oder Monstrum, in: *Leviathan*, 1, 115-134.
- Galbraith, John Kenneth (1967): *The New Industrial State*, London, Hamish Hamilton.
- Gourevitch, Peter (1978): The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics, in: *International Organisation*, 32 (4), 881-912.
- Gramsci, Antonio (1971): *Selections from the Prison Notebooks*, London: Lawrence & Wishart.
- Hirst, Paul Q.; Thompson, G. (1995): *Globalisation in Question: the Myths of the International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity.
- Jessop, Bob (1985): *Nicos Poulantzas: Marxist Theory and Political Strategy*, London: Macmillan.
- (1990): *State Theory: Putting Capitalist States in Their Place*, Cambridge: Polity.
- (1992): Fordism and post-Fordism: a critical reformulation, in: Storper, M.J.; Scott, A.J. (ed): *Pathways to Regionalism and Industrial Development*, London: Routledge, 43-65.
- (1993): Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, in: *Studies in Political Economy*, 40, 7-39.
- (1994): Post-Fordism and the State, in: Amin, Ash (ed.): *Post-Fordism*, Oxford: Blackwell, 251-279.
- (1995): Regional Economic Blocs, Cross-Border Cooperation, and Local Economic Strategies in Post-Socialism: Policies and Prospects, *American Behavioral Scientist*, 38 (5), 674-715.
- (1997): Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: Becker, St.; Sablowski, Th.; Schumm, W. (Hrsg.): *Jenseits der Nationalökonomie?* Berlin: Das Argument, 50-95.
- Luke, Timothy W. (1994): Placing power/siting space: the politics of global and local in the New World Order, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, 12 (4), 613-628.
- Offe, Claus (1987): Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand, in: Ellwein, T. et al. (Hrsg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 309-20.
- Ohmae, Kenichi (1990): *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. Management, New York: Harper Collins.
- Poulantzas, Nicos (1973a): *Faschismus und Diktatur*, München: Trikont.
- (1973b): *Die Internationalisierung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse und der Nationalstaat*, Berlin: Merve.

- (1974): *Politische Macht und gesellschaftliche Klassen*, Frankfurt: Fischer.
- (1975): *Klassen im Kapitalismus – heute*. Berlin: VSA, Studien zur Klassenanalyse 5.
- (1977): *Die Krise der Diktaturen. Portugal, Griechenland, Spanien*. Frankfurt: Suhrkamp.
- (1978): *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie*. Hamburg: VSA.
- (1979a): L'État, les mouvements sociaux, le parti, in: *Dialectiques*, 28.
- (1979b): Interview with Nicos Poulantzas, in: *Marxism Today*, July, 198-205.
- Schmitter, Philippe C (1994): *The emerging Euro-polity and its impact upon Euro-capitalism*, unveröffentlichtes Diskussionspapier.
- Traxler, Franz; Schmitter, Philippe C. (1995): Perspectives on European integration, organized interest intermediation, and policy formation, in: Eicher, V.; Volezkow, H. (Hrsg.): *Perspektiven Europäische Integration, verbandlicher Interessenmediation und Politikformulierung*, Frankfurt: Campus.
- Tömmel, Ingeborg (1992): System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Kreile, M. (Hrsg.): *Die Integration Europas*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 185-208.
- (1993): Die Europäische Gemeinschaft: supranationaler Staat oder politische Agentur des Marktes?, in: *Links*, 6/93, 28-29.
- Van der Pijl, Kees (1984): *The Making of an Atlantic Ruling Class*, London: Verso.

Wolf-Dieter Narr: Presence and Future of an illusion. The new “red-green” german government, was accompanied by a lot of hope and expectations, which were frustrated in the meanwhile. The article argues, that many of the expectations were “false” and investigates how this could be. Furthermore the fundamental limitations of every “alternative” politics in capitalist society are analyzed.

Michael Heine, Hansjörg Herr: Employment Consequences of the Red-Green-Coalition. With mass unemployment in Germany and elsewhere showing no signs of abating, numerous economists and politicians of the neo-classic school have become vocal in calling for the flexibilization of the labour market. A demand for wage cuts forms the nub of their solution to the crises. The article shows that such approaches are both theoretically flawed and unable in practical terms to deliver what they promise, as cuts in wages will not lead th higher levels of employment but will rather increase the danger of a deflationary spiral. An alternative monetary-Keynesian model is proposed as a basis for more suitable labour market policy-making.

Jan Prieue, Thomas Sauer: Economic policy of the Greens without reform project. In public opinion the Green Party seems to be left from Social Democrats. But meanwhile the Greens represent in the field of economic policy a variant of neoliberalism, a kind of „green austerity“. Budget consolidation and flexible labour markets are the main aims of economic policy. From an eco-tax the Greens expect ecological improvements and more employment but none of these effects seems to plausible.

Stephan Lessenich: The new German debate on the welfare state and the dialectics of social policy. The recent scientific debate on the functions of social policy and the transformation of the welfare state evidences an ever waning sense of the dialectics that lies at the core of modern state interventionism. The consequences of this decline of dialectical thinking on social policy matters are now beginning to affect as well the political discourse on the reform of the welfare state in Germany. This discourse is utterly dominated by one-dimensional crisis scenarios and equally one-sided reform proposals, the latter opting for straightforward re-commodification strategies as opposed to the classical, post-war de-commodification consensus. In this context, the paper constitutes a plea for regaining consciousness, conceptualizing social policy as what it is and always has been: the at a time specific and historically changing combination of commodifying and de-commodifying state interventions.

Heiner Busch: Police-green Europe. Concerning the politics of internal security on EU-level, there was no change from the conservative to the new „red-green“ government. The reasons for this are not only to be seen in the fact, that the established parties – including the SPD – show no major ideological differences, when it comes to questions of law and order. They also lie in the bureaucratic structure of EU internal and justice affairs, which are dominated by the executive and by the police. Major democratic progress can only be achieved in the long run.

Achim Brunengräber, Christian Stock: Global Governance – a new strategy for the 21st century? Many members of the European Community are governed by social democratic parties. One of their common aim is to keep global capitalism in check. But they lack the tools to accomplish this task. Therefore they need a new political paradigm, like it seems to appear in the concepts of global governance. This article gives a review of these concepts from the *Group of Lisbon*, the *Commission on Global Governance* an the *Institute for Development and Peace* (IDP) and argues that the proposals are not an adequate answer to the complex process of global capitalism.

Bob Jessop: Globalization and the National State. Poulantzas's main contributions to the analysis of state and capitalist economy on a world scale are critically reviewed, distinguishing between his general theoretical approach and its particular application to Europe in a specific phase of imperialism. Furthermore an account of current changes in the national state is presented from a modified Poulantzasian stance. The paper concludes with some more general comments on the relevance of Poulantzas's work and some remarks to possible changes in the European Union considered in state-theoretical terms.

Zu den AutorInnen

Heiner Busch ist Politikwissenschaftler, freiberuflicher Journalist und Redakteur von *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*. Zu erreichen über c/o Weber, Schulweg 4, CH-3013 Bern.

Achim Brunnengräber ist Politikwissenschaftler und arbeitet in dem Forschungsprojekt „Global Governance, NGO-Netzwerke und internationale Klimapolitik“ an der FU Berlin, Fb Politik- und Sozialwissenschaften, Ihnestr. 21, 14 195 Berlin .

Michael Heine lehrt Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Wirtschaft und Technik, Treskowallee 8, 10313 Berlin.

Hansjörg Herr lehrt Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Wirtschaft, Badensche Str. 50/51, 10825 Berlin und ist Mitglied der PROKLA-Redaktion

Bob Jessop lehrt Soziologie an der Universität Lancaster, England.

Wolf-Dieter Narr lehrt Politikwissenschaft an der FU Berlin, Fb Politik- und Sozialwissenschaften, Ihnestr. 21, 14195 Berlin.

Jan Priewe lehrt Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Wirtschaft und Technik, Treskowallee 8, 10313 Berlin.

Thomas Sauer ist Ökonom und arbeitet an der Fachhochschule für Wirtschaft, Badensche Str. 50/51, 10825 Berlin.

Christian Stock ist Redakteur der Zeitschrift *iz3w*, Postfach 5328, 79 020 Freiburg i.Br.