

Dienel, Hans-Liudger; Geissel, Brigitte; Krüger, Sabine; Walk, Heike

**Working Paper**

## Politische Regulierungsformen, Government, Governance und Netzwerkstrukturen auf der globalen, europäischen und nationalen Ebene: Überblicksstudie

Arbeitspapier, No. 47

**Provided in Cooperation with:**

The Hans Böckler Foundation

*Suggested Citation:* Dienel, Hans-Liudger; Geissel, Brigitte; Krüger, Sabine; Walk, Heike (2001) : Politische Regulierungsformen, Government, Governance und Netzwerkstrukturen auf der globalen, europäischen und nationalen Ebene: Überblicksstudie, Arbeitspapier, No. 47, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116509>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

*Hans-Liudger Dienel • Brigitte Geissel,  
Sabine Krüger • Heike Walk*

*Politische  
Regulierungsformen*

Arbeitspapier 47

**Politische Regulierungsformen,  
Government, Governance und Netzwerk-  
strukturen auf der globalen,  
europäischen und nationalen Ebene**

**Überblicksstudie**

*Hans-Liudger Dienel, Brigitte Geissel, Sabine Krüger, Heike Walk*

Dr. Hans-Liudger Dienel, Dr. Brigitte Geissel, Sabine Krüger und Dr. Heike Walk  
arbeiten am nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung  
[www.nexus-berlin.com](http://www.nexus-berlin.com)

und am  
Zentrum Technik und Gesellschaft der technischen Universität Berlin,  
Hardenberstraße 4-5, 10623 Berlin, [www.ztg.tu-berlin.de](http://www.ztg.tu-berlin.de)

## **Impressum**

Herausgeber:  
Hans-Böckler-Stiftung  
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf  
Telefon: (02 11) 77 78-127  
Fax: (02 11) 77 78-283  
E-Mail: [Frank-Gerlach@boeckler.de](mailto:Frank-Gerlach@boeckler.de)

Redaktion: Frank Gerlach, Referat Forschungsförderung I  
Best.-Nr.: 11047  
Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal  
Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Oktober 2001  
DM 12,50 / € 6,39

# **Inhalt**

<b>Geleitwort</b>	<b>5</b>
<b>1. Einleitung: Ziel und Zweck der Studie</b>	<b>7</b>
<b>2. Debatten zur globalen Ebene</b>	<b>9</b>
<b>3. Institutionen und Debatten zur Europäischen Ebene</b>	<b>19</b>
<b>4. Zukunft der Politik auf der nationalen und regionalen Ebene</b>	<b>29</b>
<b>5. Schlussfolgerung</b>	<b>43</b>
<b>6. Literatur</b>	<b>51</b>
<b>Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung</b>	<b>59</b>



# Geleitwort

Im Zeichen des Wandels von Wirtschaft und Gesellschaft sind Zukunftsfragen aus guten Gründen fester Bestandteil der gesellschaftspolitischen, gewerkschaftspolitischen und wissenschaftlichen Diskussion geworden. Die Debatten folgen nicht nur der verständlichen Neugier, wissen zu wollen, was uns die nahe oder ferne Zukunft beschert. Vielmehr sind sie durch den Anspruch motiviert, bedeutsame gesellschaftliche Entwicklungen rechtzeitig erkennen und erklären, steuern und beeinflussen zu können.

Prozesse gesellschaftlichen Wandels treffen selten alle gleich. Je nach Geschlecht, Alter, Qualifikation, Beruf und anderen Merkmalen beinhalten sie neue Risiken und Chancen. Zukunftsdebatten zielen nicht zuletzt darauf, diese Differenzen rechtzeitig wahrzunehmen und einen sozialen Ausgleich zu ermöglichen. Für eine aktive, dialogorientierte und solidarische Zukunftsgestaltung sind Zukunftsdebatten deshalb ein unverzichtbarer Bestandteil.

Die Hans-Böckler-Stiftung und die Otto-Brenner-Stiftung haben das gemeinsame Ziel, den gesellschaftlichen Zukunftsdiskurs und insbesondere die Suche der Gewerkschaften nach tragfähigen Zukunftskonzepten zu begleiten. Die besondere Aufgabenstellung beider Stiftungen liegt darin, wissenschaftliche Analyse gesellschaftspolitischen Debatten und politischen Entscheidungsprozessen zugänglich zu machen sowie einen fruchtbaren Dialog zwischen Wissenschaft und politischer Praxis zu befördern.

Um diesem Anspruch auch mit Blick auf den aktuellen Zukunftsdiskurs gerecht zu werden, der in den Gewerkschaften insgesamt geführt wird und der in der neuen Zukunftsdebatte der IG Metall ein Forum hat, hat die Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit der Otto-Brenner-Stiftung wissenschaftliche Expertisen initiiert und gefördert. Sie sollen gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse über Umfang und Tiefe beobachtbarer gesellschaftlicher Veränderungsprozesse überblicksartig zusammenstellen und damit Orientierungswissen für politische Reform- und Entscheidungsprozesse liefern.

Acht Forschungsteams haben fünf Schlüsselthemen des Zukunftsdiskurses bearbeitet: *„Zukunft der Arbeit“*, *„Zukunft der Gewerkschaften“*, *„Zukunft der Wirtschaft“*, *„Zukunft der Gesellschaft“* und *„Zukunft der Politik“*. Die Studien, die in sehr kurzer Zeit entstanden sind, erheben nicht den Anspruch, die umfangreichen Themenstellungen in ihrer gesamten Breite abzudecken. Dennoch wollen sie einen Einblick in zentrale Sichtweisen und Argumentationsstränge geben, wie sie im Wissenschaftsdiskurs verhandelt werden.

Ein Arbeitskreis der Otto Brenner Stiftung hat die Entstehung der Studien kritisch und konstruktiv begleitet. Die Hans Böckler Stiftung veröffentlicht die Expertisen in ihrer Reihe *„Arbeitspapiere“*. Nicht jede referierte Position wird widerspruchsfrei bleiben. Doch wenn die Studien ein Anreiz – vielleicht auch ein Stachel – sind, den Zukunftsdiskurs zu bereichern und zu intensivieren, dann haben sie aus Sicht der beiden Stiftungen ihren Zweck erfüllt.

Prof. Dr. Heide Pfarr  
Geschäftsführerin der Hans-Böckler-Stiftung

Dr. Klaus Lang  
Geschäftsführer der Otto-Brenner-Stiftung





Die Überblicksstudie fasst wichtige wissenschaftliche Debatten zu den Chancen und Gefahren der Zukunft der Politik auf der globalen, europäischen, nationalen und regionalen Ebene zusammen, bündelt sie themenförmig und schließt mit Konsequenzen und Chancen zu möglichen Handlungsansätzen für die sozialpolitische Arbeit. Sie ist in sechs Abschnitte gegliedert.

## **1. Einleitung: Ziel und Zweck der Studie**

Die Aufgaben und Handlungsspielräume der Politik werden angesichts der Trends bzw. Trendbotschaften Deregulierung und Globalisierung neu fixiert. Es geht in den aktuellen Debatten um die Neueinschätzung und -bewertung der (gesunkenen) Möglichkeiten staatlicher Politik und – handlungsorientierter – um die Abgabe von Aufgaben des staatlichen Verwaltungshandelns an neue Akteure bzw. an zivilgesellschaftliche Strukturen, bzw. schlicht um den Abbau bestimmten Verwaltungshandelns einerseits und andererseits um die Verlagerung von Zuständigkeiten von der nationalen auf die europäische bzw. globale Ebene, aber auch um eine Reregionalisierung von Politik und Zuständigkeit. Es geht weiterhin um den Ersatz bzw. die Ergänzung stärker ordnungspolitischen Verwaltungshandelns durch weichere, mit Anreizstrukturen arbeitende Formen staatlicher Aktivität (Government to Governance).

Die Grobgliederung der Studie folgt in vier Abschnitten der geographischen Dimension der Politik von der globalen bis zur regionalen Ebene, die Feingliederung in den einzelnen Abschnitten dagegen den inhaltlichen Schwerpunkten der Debatten zur Zukunft der Politik auf der jeweiligen Ebene.

Die Debatten zur Zukunft der Politik haben eine gesellschaftspolitische und eine eher innerwissenschaftliche Seite. Letztere steht im Vordergrund der Überblicksstudie. An den innerwissenschaftlichen Debatten beteiligen sich neben der Politikwissenschaft insbesondere die Volkswirtschaft, die Jurisprudenz, die Verwaltungswissenschaften, aber auch die Soziologie, Planungswissenschaften und Philosophie. Wissenschaftliche Mehrheitspositionen und Interessenschwerpunkte verändern sich derzeit dynamisch und sind deutlich beeinflusst von parallelen gesellschaftspolitischen Entwicklungen. Ein impliziter Teil der Debatte ist die disziplinäre Auseinandersetzung und der Übergang der Vorherrschaft in der staatlichen Verwaltung von der Jurisprudenz mit dem Paradigma der Gerechtigkeit hin zur Ökonomie mit dem Paradigma der Effizienz.

Eine gesellschaftspolitische Debatte zur Zukunft der bundesrepublikanischen Gesellschaft muss auf die parallel laufenden Diskurse Bezug nehmen, sie aufgreifen, integrieren und zu beeinflussen suchen. Zu diesen Diskursen gehören insbesondere auch innerwissenschaftliche Debatten in unterschiedlichen fachlichen Disziplinen. Deshalb versucht die Studie Akteure, Schwerpunkte, Abgrenzungsbewegungen und Trends dieser Debatten für die Zukunft der Politik zu identifizieren und zu typologisieren.

Anhand einer Auswertung der Literatur werden Diskussionsfelder, Akteure und Orte der wissenschaftlichen Debatten insbesondere im deutschen Sprachraum identifiziert und soweit möglich auch ihre Bedeutung skaliert sowie disziplinen- und adressatenabhängig thematische Schwerpunkte und Kernaussagen typologisiert. Auf diese Weise kann die Disziplinen- und Adressatenabhängigkeit der Standpunkte und damit die Eigenständigkeit und Prägekraft wissenschaftlicher Debatten abgeschätzt werden.

Die Studie beschränkt sich nicht auf eine Dokumentation des Forschungsstands der Debatten zur Zukunft der Politik in den drei skizzierten Ebenen sondern liefert eine aufbereitete Zusammenfassung gegenwärtiger Forschungstrends. Hier gibt es noch erheblichen Forschungsbedarf. Die Studie fußt auf einer Analyse des wissenschaftlichen Diskurses in Zeitschriften, Monographien, grauer Literatur und auf Tagungen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei den wissenschaftlichen Debatten im Grenzgebiet zu gesellschaftspolitischen Debatten gewidmet, etwa den Zukunftsdiskussionen in den politischen Parteien und den ihr nahe stehenden Stiftungen.



## 2. Debatten zur globalen Ebene

Unter dem Begriff Globalisierung werden zumeist der Bedeutungsgewinn internationaler Institutionensysteme, der weit reichende Funktionswandel von Nationalstaaten, die Intensivierung des weltweiten Warenhandels und Finanztransfers sowie die Verdichtung von Handlungsräumen durch beschleunigte Informationsvermittlung und globale Kommunikation zusammengefasst. In diesen Bereichen liegen auch die Schwerpunkte wissenschaftlicher Forschung. Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Formen demokratischer Entscheidungsprozesse und die vor allem die Bedingungen gesellschaftspolitischen Engagements lagen dagegen eher im Windschatten dieser Forschung. In den letzten Jahren hat sich aber – um im Bild zu bleiben – der Wind gedreht und ist eine starke Zunahme der Beiträge zu politischen Konsequenzen und Möglichkeiten der Globalisierung erkennbar.

Die klassischen Themen der „Internationalen Beziehungen“ als einem der vier wichtigen Fachgebiete der Politologie waren die staatenzentrierte die Außen- und Sicherheitspolitik. In dem klassischen außenpolitischen Modell sind die Einzelstaaten als abgeschlossene Einheiten mit harter, undurchdringlicher Schale wie Billardkugeln auf dem Spieltisch der Weltarena. Macht und Sicherheit waren die wichtigsten außenpolitischen Leitbilder<sup>1</sup>. In einer neueren wirtschaftlichen Dimension wird dieses Modell als Neorealismus bezeichnet. Doch die Zusammensetzung und Zahl der Akteure auf der internationalen Bühne hat sich stark verändert: zunehmend prägen Unternehmen, Verbände und Institutionen die internationalen Beziehungen. Ernst-Otto Czempiel bezeichnet diese „Emanzipation der Akteure“ als Abschied von der traditionellen „Staatenwelt“ und Transformation zur „Gesellschaftswelt. Die traditionellen Außen- und Sicherheitspolitiker halten diese Transformation für im Kern weniger bedeutend und fürchten um eine Unterbewertung strategischer außenpolitischer Fragestellungen. Zu dieser Position zählen etwa viele Beiträge aus der Stiftung Wissenschaft und Politik Ebenhausen und aus dem renommierten Centrum für angewandte Politikforschung an der Universität München (Prof. Werner Weidenfeld). In den letzten Jahren ist von dieser Seite mit deutlicher politischer Resonanz vor allem eine abgestimmtere und wirkungsvollere sicherheitspolitische Strategie der Europäischen Union eingefordert worden (siehe auch Europäische Ebene).

Die Hoffnungen, die sich ehemals mit der Globalisierung verbanden, nämlich Wohlergehen für alle zu schaffen, haben sich für bestimmte Regionen nicht erfüllt. Im Gegenteil: die soziale Polarisierung schreitet insgesamt und in vielen Regionen mit extremen Amplitudenausschlägen voran. Der weltweite Einkommensunterschied hat sich in dem Zeitraum zwischen 1960 und 1990 verdoppelt. Auch in den Industrieländern hat sich die Schere zwischen Arm und Reich weiter geöffnet (UNDP 1999). Armut geht auch hierzulande mit einem zunehmenden Ausschluss von sozialen Diensten, wie Gesundheit, Bildung, Alterssicherung und Kultur einher und schränkt damit indirekt auch die demokratischen Rechte ein.

Die umfassende Liberalisierung des Marktes und die Entgrenzung von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsmacht verändern Aufgaben und Wirkungsgefüge auch von nichtstaatlichen Organisationen, wie den Sozialpartnern (Deppe 1999).

Auf globaler Ebene bildeten in der Vergangenheit Nationalstaaten und internationale Organisationen, wie geschildert, einen geschlossenen Club der globalen Akteure. Die Welt war in erster Linie eine Staatenwelt, die sich eine internationale Ordnung gab und ‚Regime‘ zur Regulierung von Handels-, Finanz-, Umwelt- und Sozialfragen bildeten. Im Prozess der Globalisierung aber haben diese traditionellen Akteure gegenüber ‚den Märkten‘ an Einfluss verloren. Da es keine Weltregierung gibt, die globale Gefährdungen abwenden könnte, stellt sich die Frage, ob und wie transnationale ‚Governance ohne Government‘ möglich ist

1 Dieses klassische Modell für internationale Politik vertreten idealtypisch etwa: H.-J. Morgenthau: Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik. Gütersloh 1963. H. Bull: The Anarchial Society. A study of order in world politics. London 1977.

(Rosenau/Czempiel 1992). Während Politik im Nationalstaat immer und notwendigerweise eine territoriale Dimension hat und Politik Grenzen, gerade territoriale Grenzen setzte, fehlt diese territoriale Dimension im Prozess der Global Governance. Anstelle der territorialen Verankerung von Politik spielen die Grenzen der sozialen Zumutungen und die ‚Grenzen des Umweltweltraums‘ (BUND/Misereor 1996) eine beträchtliche Rolle. Sie existieren einerseits ‚objektiv‘, werden aber im politischen Diskurs von einer zunehmenden Anzahl von Akteuren zum Gegenstand der Politik erhoben und von den politischen Institutionen auf verschiedenen Ebenen bearbeitet. Wegen der Vielfalt der Strategien und weil Global Governance ein politischer Prozess ist, können die unterschiedlichsten Akteure fast problemlos an das Konzept anknüpfen. Demzufolge mischen bei den Lösungsansätzen der vielfältigen Probleme auf der internationalen Ebene zunehmend transnationale Unternehmen und Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) mit.

Die Analyse der aktuellen Konturen dieser Politik steckt noch in den Anfängen, Konzepte wie Volkssouveränität, Bürgerstatus, Gewaltmonopol, Öffentlichkeit und Repräsentation sind allenfalls auf nationaler Ebene institutionell gefasst. Auf transnationaler Ebene fehlen institutionelle Entsprechungen. Von völkerrechtlicher Seite wurden bislang keine Untersuchungen vorgelegt, die die aktuellen Debatten aufgreifen. Die Konzepte der global Governance werden überwiegend dort diskutiert, wo nach Alternativen einer neoliberalen Politik und nach Demokratisierungsmöglichkeiten internationaler Politik gesucht wird.

Wenn die Welt nicht mehr nur Staaten-, sondern zunehmend auch als ‚Gesellschaftswelt‘ verstanden wird und wenn die Entgrenzung politischer Prozesse aus dem Nationalstaat in die internationale Arena voranschreitet, geraten folgende Zukunftsfragen in den Blick: Wie ist die gesellschaftspolitische Teilhabe am Prozess der Globalisierung unter der Hegemonie einer neoliberalen Wirtschaftsordnung und im Rahmen des internationalen Institutionensystems möglich? Welche Rückwirkungen auf die nationalstaatlichen Politikprozesse haben die Praktiken und Beschlüsse, die in der internationalen Arena gefällt bzw. angewendet werden? Welche Rolle spielen neue Kooperationsformen und Netzwerke als neue Handlungsoptionen?

Die Studie gliedert sich auf der Grundlage dieser Fragestellungen. In den folgenden Kapiteln, die sich mit der globalen Ebene auseinandersetzen, werden zunächst die Entstehungshintergründe der Global Governance-Debatte erklärt und eine begriffliche Eingrenzung vorgenommen. Anschließend werden die verschiedenen sozialwissenschaftlichen Interpretationen vorgestellt, die sich in ihrer Ausrichtung vor allem in Bezug auf die Hauptakteure unterscheiden. Die Anschlussmöglichkeiten an das Konzept für politische Institutionen und staatliche Programme werden im Kapitel über die Rezeption des Global Governance-Ansatzes in der nationalen und internationalen Politik vorgestellt. In einem eigenen Kapitel wird den Fragen nach den Demokratisierungsmöglichkeiten auf der globalen Ebene nachgegangen. In diesem Zusammenhang versprechen Netzwerkanalysen, die in den Schlussfolgerungen der Studie vorgestellt werden, eine methodische Herangehensweise, die verschiedenen Interaktionsprozesse und Formen der Kooperation zu fassen.

## **Begriffliche, theoretische und normative (Neu-)Orientierung der Weltpolitik:**

Ein Vorläufer der Global Governance-Konzepte war der 1987 veröffentlichte Bericht „Our Common Future“. Er wurde von der durch die UN eingesetzten World Commission on Environment and Development verfasst und in Anlehnung an den Namen der Kommissionsvorsitzenden weltweit als Brundtland-Report bekannt (deutsch: Hauff 1987). Zwar hatte der Bericht einen eingegrenzten Problembereich (Umwelt und Entwicklung) zum Inhalt und bewegte sich daher auf einem klar abgesteckten „policy“-Feld, aber die Betonung weltumspannender und kooperativer Lösungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer sowie der Entwurf eines normativ geprägten Leitbildes zur Bewältigung der globalen Umweltkrise weisen große Ähnlichkeiten mit den später entstandenen Global Governance-Konzepten auf.

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes traten schließlich viele Probleme stärker zu Tage, die zuvor von diesem Konflikt überlagert worden waren. 1991 erschien der Bericht des Club of Rome mit dem Titel „The First Global Revolution“ (deutsch: King/Schneider 1992), der sich mit den Weltproblemen in ihrer gesamten Bandbreite befasste. Zugleich wurde das bisherige Versagen staatlicher Politik bei der Lösung globaler Probleme konstatiert. Daher fordert der Club of Rome unter Rekurs auf den Begriff Governance eine „gleichzeitige, umfassende Inangriffnahme aller Probleme auf allen Ebenen“ (ebd.: 123). Der Bericht nimmt mit seiner Mischung aus Problemanalysen und Lösungsvorschlägen, zahlreiche Aspekte vorweg, die in den später veröffentlichten Governance-Konzeptionen ausformuliert und verdichtet wurden.

Der Begriff der Global Governance wurde wesentlich von der 1991 auf Initiative von Willy Brandt gebildeten ‚Commission on Global Governance‘ geprägt. Das 28-köpfige, internationale Expertengremium hatte es sich zur Aufgabe gemacht, die Möglichkeit der Ausgestaltung eines effektiveren Systems der Weltsicherheit, einer nachhaltigen Entwicklung und der universellen Ausbreitung der Demokratie nach dem Ende des Kalten Krieges auszuleuchten und Vorschläge zur Regierbarkeit der Welt (also nicht einzelner Nationalstaaten oder von Zusammenschlüssen von Nationalstaaten) zu unterbreiten. 1994 wurde der Endbericht der Kommission in englischer Sprache und ein Jahr später von der Stiftung Entwicklung und Frieden in deutscher Sprache vorgelegt (Commission on Global Governance 1994, Stiftung Entwicklung und Frieden 1995).

Nach der Definition der Kommission ist „Governance [...] 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“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995:4).

Der größte Teil des Berichtes orientiert sich an der „Notwendigkeit von Visionen“ (ebd. S.12). Er unterbreitet Handlungsempfehlungen und eröffnet einen breiten Interpretationsspielraum. Auf die Interessensgegensätze und Konfliktpotentiale der verschiedenen Akteure, die über die unterschiedlichsten Machtpotentiale verfügen, wird von der Kommission allerdings nicht eingegangen.

Trotz aller Unklarheiten, die hinsichtlich des Projektes noch bestehen, zielt Global Governance auf neue Politikfelder, die in der globalen Politikarena bearbeitet werden müssen, auf eine erweiterte Zahl von (neuen) Akteuren sowie auf die im Zuge der Globalisierung entwickelten Formen von Politik. Gleichwohl bleibt die Frage geeigneter politischer Strategien weiterhin umstritten. Scharpf (1997) unterscheidet drei Ansätze:

- In der neoliberalen Literatur wird der Abbau von Außengrenzen befürwortet, da der damit ausgelöste Wettbewerb der politischen Systeme die Staatsmacht beschränkt und die (angestrebte) Freiheit der Märkte gegenüber politischen Interventionen erhöht
- Ein weiterer Argumentationsansatz sieht in dem Verlust nationalstaatlicher Steuerungspotentiale gegenüber der globalisierten Ökonomie ein Ende der Demokratie herannahen und zielt auf die Wiederherstellung nationalstaatlicher Macht.
- Der dritte Ansatz beschreibt die Möglichkeit, den Verlust der Handlungsfähigkeit nationaler Politik durch den Aufbau supranationaler Regelungskompetenzen zu kompensieren.

Im Deutschen setzte sich in den letzten Jahren neben Global Governance noch ein weiterer Begriff durch: globale (oder internationale) Strukturpolitik. Ursprünglich wurde der Begriff in der entwicklungspolitischen Debatte Ende der 1980er Jahre von den Grünen (Vollmer 1998) und von der entwicklungspolitischen Administration (Hoven u.a. 1990) in die Debatte eingebracht. Dementsprechend beauftragte die Ministerin für Entwicklungshilfe, Wiczorek-Zeul, ihre Grundsatzabteilung ein Konzept für internationale Strukturpolitik zu

erarbeiten. Vieles in der Diskussion um globales Regieren ist also noch im Fluss, weshalb es sich empfiehlt von einem Diskurs oder diskursivem Feld zu reden. Die nachfolgend präsentierten Konzepte sind Teil eines gesellschaftlichen Prozesses auf der Suche nach Alternativen. Festgehalten werden kann aber an dieser Stelle schon, dass der hohe Stellenwert der institutionellen Dimensionen internationaler Prozesse und entsprechende Reformen sowie große Hoffnungen auf die ‚Zivilgesellschaft‘ als Effizienzressource und transnationale Netzwerke zwischen Regierungen, Wirtschaft und NGOs alle Konzepte auszeichnet. Die Unterschiede beziehen sich vor allem die Gewichtung der Hauptakteure, so weisen bspw. die Commission on Global Governance der UNO das Hauptgewicht zu, während die Gruppe von Lissabon eher auf aufgeklärte Eliten setzt (Brand u. a. 2000).

## Sozialwissenschaftliche Interpretationen von Global Governance

Ungeachtet der Verzahnung von Staat und Markt, von Politik und Ökonomie, die sicherlich in einzelnen Politikfeldern ganz unterschiedlich ausfällt, wird weithin angenommen, dass der Staat an Handlungsfähigkeit und Souveränität eingebüßt hat. Daraus wird konsequenterweise eine Krise des Regierens abgeleitet, die auch für die „OECD-Welt“ gilt (Zürn 1998). Folglich gehört die Forderung nach der Rückgewinnung der nationalstaatlichen Steuerungsfähigkeit und nach politischem „Re-embedding“ (Ruggie 1997) verselbstständigter ökonomischer Prozesse zum rhetorischen Standardrepertoire der kritisch-sozialwissenschaftlichen Globalisierungsdebatte. Weitaus differenzierter hinsichtlich des Verhältnisses von Politik und Ökonomie argumentieren etwa Hübner 1998, Röttger 1997 und Altvater & Mahnkopf 1999. Auch die Global Governance-Debatte ist in erster Linie auf der Suche nach einer Politik, durch die den davon galoppierenden Märkten wieder die Zügel angelegt werden könnten.

Wenngleich die Konturen eines neuen politischen Projektes auch aus der Sicht seiner Befürworter noch unscharf bleiben, besteht doch Konsens darüber, dass der Kreis der zu berücksichtigenden Akteure sowie die räumlichen Ebenen für ein solches Projekt erweitert muss. Die neuen und erweiterten Handlungsräume sowie die Komplexität der neuen politischen Prozesse und Strukturen lassen sich anhand der Dreiteilung von Politik in „policy“, „polity“ und „politics“ genauer konturieren (Walk/Brunnengräber 2000):

- Veränderungen der **policies** (Politikfelder, Problemstellungen und Inhalte): Neue Probleme bzw. komplexe Themen stehen auf der politischen Agenda, die sich nicht mehr ohne weiteres einzelnen Politikfeldern und Politiken zuordnen lassen. Hierzu zählen etwa die Rolle der internationalen Finanzmärkte oder die Klima- und Biodiversitätspolitik, die gleichzeitig ökonomische, umweltpolitische, soziale und gender Aspekte berühren.
- Veränderungen der **polity** (Institutionen, Akteure und Strukturen): Im Zuge der Diffusion von Politikfeldern, der Entstehung von Problemen mit globaler Reichweite und der Veränderung bzw. Neuschaffung von Institutionen stellt sich die Frage nach der adäquaten Politikebene (lokal-national-international), auf der die Bearbeitung dieser Probleme erfolgen soll. In den internationalen Institutionen erfahren außerdem Transnationale Konzerne (TNKs), NGOs, die Wissenschaft oder die Medien als Bestandteil des Politischen zunehmend Beachtung.
- Veränderungen der **politics** (Handlungsformen, Prozesse und Konflikte): Die neuen Problemstellungen und die Ausdifferenzierung der Handlungsarenen sowie die Strukturveränderungen gehen mit neuen Politikformen einher. Hierarchisch-majoritäre Politikstile, wie sie staatliches Handeln weithin prägen, und wettbewerbsorientiertes Handeln, wie es den Markt auszeichnet, werden um netzwerkförmige Kooperationsbeziehungen und Verhandlungssysteme ergänzt. Im Zuge dieser Entwicklung entstehen sowohl neue Formen der Kooperation als auch neue Konflikte.

Zu einem zentralen Referenzpunkt aller Veröffentlichungen zum Thema wurde der von James Rosenau und Ernst-Otto Czempiel 1992 herausgegebene Sammelband „Governance without Government: Order and Change in World Politics“. Rosenau geht es vor allem um die politikwissenschaftlich-analytische Unterscheidung von „Government“, das auf formeller, gesetzlich definierter und mit polizeilicher Gewalt ausgestatteter Autorität beruht, und „Governance“, die als „system of rule“ bei Abwesenheit von zentraler Durchsetzungsgewalt anzusehen ist (Rosenau/Czempiel 1992: S. 4ff.). Er definiert daher:

„Global Governance bezieht sich auf mehr als auf die formalen Institutionen und Organisationen, durch die das Management der internationalen Beziehungen aufrechterhalten wird, oder auch nicht ... Global Governance bedeutet Ordnungssysteme (systems of rule) auf allen Ebenen menschlichen Handelns einzubeziehen – von der Familie bis zur internationalen Organisation – bei denen die Verfolgung von Zielen durch die Ausübung von Kontrolle transnationale Auswirkungen hat.“ (Rosenau 1995, S.13).

Die Breite dieser Definition wird von Rosenau ausdrücklich gerechtfertigt, da es seiner Meinung nach falsch ist, ausschließlich formale Institutionen auf der nationalen und internationalen Ebene in die Regelungssysteme einer Governance einzubeziehen. Dies ist auch der Grund dafür, warum er die Herausbildung einer Weltordnung – im normativen Sinne verstanden als Garant von Stabilität und Kohärenz – für eher unwahrscheinlich hält. Am wahrscheinlichsten verdichten sich seiner Ansicht nach die Governance-Strukturen in einem evolutionären, d.h. nicht politisch gesteuerten Prozess der Selbstorganisation, also „bottom up“ (ebd. 1995, S.17). Zu den (möglichen) Akteuren zählt Rosenau neben den bestehenden Staaten, internationalen Regimen und Institutionen so unterschiedliche Akteure wie NGOs, TNKs, soziale Bewegungen, Netzwerke (cross-border coalitions), Städte und Mikroregionen oder transnationale kriminelle Vereinigungen (ebd. 1995, S.20ff.).

Franz Nuscheler und Dirk Messner vom Institut für Entwicklung und Frieden in Duisburg (INEF) machten den Begriff im wissenschaftlichen Diskurs in Deutschland bekannt. Zahlreiche Aufsätze wurden von den beiden Protagonisten des Konzeptes in wichtigen Sammelbänden und Zeitschriften publiziert (1996a, 1996b, 1997). Das INEF-Konzept versucht auch stärker als der Bericht der Commission on Global Governance den Begriff einzugrenzen. Global Governance ist nicht mit „global government“ zu verwechseln, weil eine Weltregierung weder realistisch noch erstrebenswert ist. Auch eine Gleichsetzung des Begriffs mit ‚Weltinnenpolitik‘<sup>2</sup> erscheint dem INEF problematisch, da hierfür ein Weltstaat vorhanden sein müsste. Messner und Nuscheler (1996b) unterscheiden 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 bedeutet Global Governance die „Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit durch internationale Regime mit verbindlichen Kooperationsregeln, die auf Verrechtlichung der internationalen Kooperation abzielen“ (ebd.). Drittens impliziert Global Governance ein „Bewusstsein gemeinsamer Überlebensinteressen und steht für eine Interessen- und Außenpolitik, die sich normativ an einem Weltgemeinwohl orientiert.“ Globale Interdependenzen begründen einen „Imperativ zur internationalen Kooperation“, der die Ratio und Ethik einseitiger nationalstaatlicher Macht und Interessenpolitik zur Mehrung eigener Vorteile in Frage stellt. Dies sei kein idealistisches Plädoyer für den Globalismus, sondern eine durchaus „realistische Neudefinition von Eigeninteressen“ im Zeitalter der Globalisierung (ebd., S. 21).

2 Der Begriff Weltinnenpolitik wurde von Willy Brandt als Vorsitzender der Nord-Süd-Kommission während der siebziger Jahre in die Debatte gebracht.

Messner und Nuscheler entwerfen eine „Global Governance-Architektur“, die aus sechs Ebenen besteht: aus Nationalstaaten, internationalen Regimen, regionalen Integrationsprojekten, UN-Organisationen, der Zivilgesellschaft und der lokalen Politik (Messner/Nuscheler 1997, S.345ff.). Der Nationalstaat bleibt in dieser, die polity-Dimension von Global Governance abbildenden Architektur „die entscheidende Instanz, die Gemeinwohlinteressen wahrzunehmen“ hat. Der Nationalstaat muss „aus aufgeklärtem Eigeninteresse nach einem Ordnungsmodell suchen, das ihm Handlungskompetenz zurückzugewinnen verspricht“ (Messner/Nuscheler 1997, S.339). In diesem Prozess verändert sich seine Rolle. Der Staat muss traditionelle Aufgaben abgeben, um seine Steuerungsfähigkeit zu stärken. Er 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, gewährt die Umsetzung international vereinbarter Maßnahmen und leistet zunehmend Koordinationsaufgaben innerhalb des internationalen Systems (ebd., S.46ff.).

Gedacht wird also an Staaten, die in der Lage sind, nach innen destruktive Wirkungen globaler Verhältnisse auf die nationalen Gesellschaften abzuwehren und nach außen Problemlösungskapazitäten zu entwickeln. 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 Gemeinwesens Verantwortung übernehmen müssen (vgl. Messner 1995).

Die supranationale Integration ist ein Hauptbestandteil der Global Governance-Architektur. Die EU wird als „fortgeschrittenes Laboratorium für die Fähigkeit zu Global Governance“ (Messner/ Nuscheler 1997, S.351) dargestellt, weil nationale Engstirnigkeiten durch europäische Sichtweisen und wachsendes Gemeinschaftsbewusstsein ergänzt oder überlagert würden. Andererseits verdeutliche die EU aber auch alle Probleme von Global Governance: Bürokratisierung, Legitimationsdefizite, Koordinationsprobleme und Dominanz von Hegemonen. Näheres wird dazu allerdings nicht ausgeführt, obwohl die Machtasymmetrien unter den Nationalstaaten und organisatorische Probleme sowohl im Falle der EU als auch einer zukünftigen Global Governance eine wichtige Rolle spielen dürften.

Gleichzeitig tragen zur Entlastung der Nationalstaaten 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 hätten. Zivilgesellschaft wird bei Messner und Nuscheler (ebd., S.349ff.) zur „Korrekturinstanz“, 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 Grundverständnis heraus wird Global Governance auf „fünf tragfähige Säulen“ gestellt (vgl. Messner 1998a, S.329ff.):

- die Welthandelsordnung, die Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards beinhalten soll;
- die internationale Wettbewerbsordnung, die den Interessen schwacher ebenso wie starker Volkswirtschaften 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 die Risiken zu verringern versucht, die aus wachsendem Wohlstandsgefälle und der Marginalisierung ganzer Weltregionen resultieren;
- 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., S. 359).

Ebenfalls ein wichtiger Hauptprotagonist stellt die Gruppe von Lissabon dar, deren Arbeit von Riccardo Petrella von der Katholischen Universität von Leuven (Belgien) koordiniert wurde. Ihre Veröffentlichung über die „Grenzen des Wettbewerbs“, die 1997 auch auf deutsch erschienen ist, fasst die kollektive Arbeit der Gruppe zwischen 1992 und 1993 zusammen. Darin weisen die WissenschaftlerInnen, PolitikerInnen und MultiplikatorInnen aus Westeuropa, Japan und Nordamerika, die der Gruppe angehörten, das herrschende Credo der Wettbewerbsfähigkeit zurück und argumentieren wie das INEF gegen das neoliberale Paradigma. 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, S.27). Die Triadenmächte verfügen über jene finanziellen Mittel, das wissenschaftliche und technische Potenzial und auch über die entsprechenden Erfahrungen beim Schutz und der Förderung kultureller Vielfalt, demokratischer Institutionen, menschlicher Toleranz und sozialer Verantwortung, die zur Bewältigung der globalen Probleme gefragt seien. 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 sozioökonomischen 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 und dass die Gefahr einer (ökonomischen, religiösen, politischen oder ethnischen) globalen Implosion vermieden wird“ (ebd., S.23).

Die internationale Kooperation, die Anstelle der aggressiven Wettbewerbsideologie treten soll, wird somit zu einer Überlebensfrage der Menschheit erklärt. Der Marktmechanismus ist zwar unverzichtbar, aber im globalen Raum entfesselt, entfaltet er eine zerstörerische Potenz. Um den Wettbewerb wieder menschlicher zu gestalten, soll ein „globaler Vertrag“ geschlossen werden, der nach der Auffassung der Gruppe vier Abkommen umfassen sollte (ebd., S.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; 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 aber von den Regierungen unterschrieben werden. Die Bedeutung eines globalen Vertrages bzw. seiner Unterverträge liegt nach Ansicht der Gruppe von Lissabon darin, ein „Instrument“ zu sein, „das zu einer effektiven globalen Steuerung führt.“ Gemeint ist die „Errichtung einer Weltordnung jenseits des Nationalstaates und des nationalen Kapitalismus“ (ebd., S.175). Der Prototyp eines solchen Vertrages ist „trotz ihrer Schwächen“ die Agenda 21 mit ihrer großen symbolischen und potenziell politischen Bedeutung (ebd., S.153).

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., S.190).

## **Die Rezeption des Global Governance-Ansatzes in der (inter-)nationalen Politik**

Gerade wegen der potenziellen Anschlussfähigkeit an gemäßigt neoliberale und marktorientierte Politikkonzeptionen wird Global Governance zunehmend auch von den Akteuren der neoliberalen Restrukturierungen rezipiert, beispielsweise seitens internationaler Institutionen. Die OECD etwa stellte in mehreren programmatischen Beiträgen (OECD 1996; Washington 1996) fest, dass die internationalen Institutionen bislang unkoordiniert agieren. Zugleich seien aber im Globalisierungsprozess durch die zunehmend transnational organisierten Interessengruppen, durch die verstärkte und verbesserte Medienberichterstattung über globale Entwicklungen und durch die Mobilisierung der Bürger Demokratisierungseffekte eingetreten: „Internationale Ereignisse sind sichtbarer und transparenter, haben eine größere innenpolitische Ausstrahlung und beziehen die Öffentlichkeit öfter und direkter ein“ (Washington 1996, S.25).

Stärker noch als die von den Industrieländern dominierten internationalen Institutionen wie OECD oder WTO greifen die UN-Organisationen die Global Governance-Konzepte auf. Per Gründungsauftrag auf die Errichtung einer friedlichen und gerechten Weltordnung verpflichtet, kommt den UN-Organisationen die Stärkung von „Weltordnungspolitik“ gelegen. Ein aktuelles Beispiel dafür ist die UNDP, die in ihrem „Bericht über die menschliche Entwicklung 1999“ (UNDP 1999) die bisherige, teilweise fehlgeschlagene „Weltordnungspolitik“ unter Berücksichtigung einer „neuen globalen Ethik, einem neuem Globalisierungsansatz“ sowie einer neuen „globalen Architektur“ reformieren und aufwerten möchte. Schließlich will die Europäische Kommission ein Governance-Konzept vor dem Hintergrund der Herausforderungen der EU-Osterweiterung entwerfen. Dazu liegt seit letztem Jahr ein Arbeitsprogramm („Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen“) vor, das Zielrichtung und Leitlinien sowie eine Beschreibung der Beweggründe für die Ausarbeitung eines Weißbuches „Governance für die Europäische Union“ enthält. In ihrem Arbeitsprogramm konstatiert die Kommission einerseits eine Kluft zwischen der Sympathie der Bürger und Bürgerinnen „für die europäischen Ideale und einem anhaltenden Misstrauen gegenüber den Organen der Union“ und andererseits Mängel bei der Einbindung öffentlicher und privater Akteure in die Entscheidungsprozesse der EU.

Auf nationaler Ebene macht sich Außenminister Fischer für das Global Governance-Konzept stark: „Regierungskunst muss heute Staaten mit anderen Staaten, mit internationalen Organisationen und auch mit den so genannten nichtstaatlichen Akteuren kooperativ zusammenspannen. Das ist es, was wir unter dem Begriff: ‚global governance‘ verstehen (in: epd-Entwicklungspolitik 10/99, S.35).

Eine direkte Umsetzung in staatliche Programme oder eine kohärente Reformpolitik, die den ausgeführten Problemdimensionen Rechnung trägt, ist allerdings noch nicht sichtbar, was auf die problematische Mischung aus konkreten Handlungsempfehlungen und hohen normativen Ansprüchen zurückzuführen ist.

## **Auf dem Weg zu einer kosmopolitischen Demokratie?**

Staatliche und internationale Interessen und Abkommen, die Mitarbeit der privaten Wirtschaft, der politische Druck von gesellschaftlichen Akteuren und die öffentliche Meinung greifen im Prozess der Herausbildung von *global governance* ineinander.

Gesellschaftliche Akteure tragen zur Schaffung einer demokratischeren Weltöffentlichkeit bei und erfüllen globale Sphären einer freien und pluralistischen Öffentlichkeit mit Leben (Held 1995). Das Ausfüllen neuer Räume kann zumindest als Beleg für die Fähigkeit gesellschaftlicher Organisationen zur Selbstorganisation und als Forderung nach mehr Demokratie gedeutet werden. Wenn unter Demokratie ein Verfahren zur Schaffung eines öffentlichen Forums verstanden wird, in dem durch Dialog statt durch Rückgriff auf Macht strittige Fragen geklärt oder zumindest beigelegt werden, wie Giddens (1997, S.37) meint, können nach seiner Auffassung die UN als positives Beispiel eines Demokratisierungsprozesses herangezogen werden. Sie zählt seines Erachtens nach der Arena des persönlichen Lebens, der Arena des Umsichgreifens von sozialen Bewegungen und Selbsthilfegruppen sowie der Arena der Organisationen zum vierten Bereich, in dem dialogische Politik zur Demokratisierung der Demokratie beitragen kann (ebd., S.172).

Die formalen Partizipationsmöglichkeiten in der internationalen Politik reichen zur Herstellung eines pluralistischen Forums der Interessenartikulation keinesfalls aus. Dafür müssten Verfahren von ganz anderer demokratischer Qualität entwickelt werden (Archibugi/Held 1995, Falk/Strauss 2001). Die Demokratie von unten, wie sie viele gesellschaftliche Akteure symbolisieren, stellt eine nur schwache Kontrollinstanz gegenüber den vermachteten internationalen Politikprozessen dar. Auch der von Held anvisierte föderalistische Zusammenschluss demokratischer Staaten in Form einer „international civil society“ und die „Gründung von Regionalparlamenten“ klingt eher wie ferne Zukunftsmusik (ebd. 1995).

Die informellen Kanäle der Einflussnahme durch *lobbying* oder die Teilnahme der gesellschaftlichen Akteure an den Weltkonferenzen führen nicht zwangsläufig zur Demokratisierung des internationalen Systems. Ebenso kann es zur elitemäßigen Schließung neuer globaler Zusammenhänge kommen (Brand 2001). Ungeklärt ist, wie eine repräsentative Auswahl der Akteure organisiert werden könnte, die eine ausgeglichene Teilnahme an transnationalen Politikprozessen ermöglichen bzw. wie Sorge dafür getragen werden könnte, dass auch marginalisierte Bevölkerungsgruppen oder deren Interessen im UN-System ausreichend Gehör finden. Wenn die „Demokratie aus der sozialen Reichweite der Bürgerinnen und Bürger rückt, wenn die geographisch unterstrichenen räumlichen Distanzen keine gesellschaftlichen und damit rudimentär politischen Zusammenhänge mehr zulassen, wenn die nicht genau quantitativ ausmachbare, aber qualitativ notwendige Mischung aus Nah- und Ferndistanzen nicht mehr gegeben sein kann, dann vertrocknet alle Repräsentativität, von ihrer demokratischen Substanz ganz zu schweigen“ (Narr 1996:208).

Mit der Diversifizierung der Handlungsfelder im Prozess der Globalisierung geht tendenziell die Herauslösung politischer Entscheidungen aus der Gesellschaft in die internationale Sphäre einher. Die politische Legitimität dieser Entscheidungen beruht allerdings auf zweifelhaften internationalen Strukturen. Es fehlen die Instrumente, die kodifizierten Regeln und transparenten Verfahren zur Vermittelbarkeit der jeweiligen Politikprozesse, die für demokratische Prozesse notwendig sind. Dieses Auseinanderlaufen von Kongruenz- und Identitätsbedingung führt daher, wie es auch Zürn am europäischen Mehrebenensystem zeigt, zu einem Demokratiedilemma (ebd. 1996:40). Habermas stellt darüber hinaus die „beunruhigende Frage, ob überhaupt eine demokratische Meinungs- und Willensbildung über die nationalstaatliche Integrationsstufe hinaus bindende Kraft erlangen kann“ (Habermas 1996, S.153).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die gegenwärtigen Analysen transnationaler Politik sich an umfassenden Konzepten orientieren, die sich nicht auf einzelne Nationalstaaten konzentrieren, sondern Ausgestaltungs- und Demokratisierungsmöglichkeiten zur Regierbarkeit einer Vielzahl von Nationalstaaten aufzeigen wollen. Die Zukunft der Politik zu Anfang des neuen Jahrhunderts ist dementsprechend geprägt

von neuen Steuerungsformen und globalen Politiknetzwerken, d.h. dem Bemühen, dass internationale Organisationen der Zivilgesellschaft und des Privatsektors sowie Regierungen zur Verfolgung gemeinsamer Ziele kooperativ zusammenwirken. Politiknetzwerke scheinen eine adäquate Antwort auf die Globalisierung zu sein, tragen sie doch dazu bei, dass die stakeholders an der Lösung der sich stellenden Aufgaben partizipieren können.

### **3. Institutionen und Debatten zur Europäischen Ebene**

Bei den Debatten über die Zukunft der Politik hat keine Ebene so stark an Bedeutung gewonnen wie die europäische. Der Grund dafür ist einfach: Europa und die europäische Ebene sind politisch immer wichtiger geworden. Hinzu kommt ein zweites Moment, das die wissenschaftlichen Debatten antreibt: die wesentlichen Fragen auf der europäischen Ebene sind weiterhin offen und ungelöst.

Viele der im Abschnitt „Globale Ebene“ genannten Debatten treffen, soweit sie supranationale Problemstellungen insgesamt meinen, auch auf die europäische Ebene zu und werden hier nicht wiederholt, wenn sie nicht spezifisch europäischen Charakter haben. Das Besondere an Europa ist die massive Verlagerung von Finanzen und Kompetenzen auf eine supranationale Ebene, nämlich die Europäischen Gemeinschaften und ihre Institutionen. Die mit diesem Prozess verbundenen Debatten stehen deshalb im Mittelpunkt, natürlich auch die neuen Steuerungsformen, stärker aber der Ausgleich und die Machtbalance mit der nationalstaatlichen Souveränität. Insofern steht der europäische Abschnitt ein wenig komplementär zu dem globalen und nationalen. Es geht aber nicht nur um klassische außenpolitische Themen, sondern um die neue europäische Innenpolitik.

Die europäische Ebene der Politik ist aus nationaler Perspektive wichtiger geworden, ablesbar an Kompetenzen und Budgets ihrer Institutionen. Gleichzeitig ist die alte Forderung nach demokratischeren, transparenteren Strukturen teilweise umgesetzt worden und haben sich die Mitgestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure, zu denen auch die Gewerkschaften gehören, vergrößert. Auf der anderen Seite haben sich viele Erwartungen an Europa nicht erfüllt, an ein einheitliches Auftreten nach außen, die Lösung wirtschaftlicher Probleme, die Reform entscheidungsunfähiger Strukturen, der Abbau ineffizienter Subventionen in der Landwirtschaft die Osterweiterung. In vielen EU-Ländern ist daher die Europaskepsis in der vergangenen Dekade insgesamt gewachsen.

Diese Entwicklungen haben als äußere Rahmenbedingungen die wissenschaftlichen Debatten über die Zukunft der Politik auf europäischer Ebene beeinflusst und sind ihrerseits durch die wissenschaftlichen Debatten angestoßen und verändert worden. Grundsätzlich ist die gesamte Bandbreite der politischen Themen auf der Europäischen Ebene und auch in den wissenschaftlichen Debatten über die Zukunft der Politik auf der europäischen Ebene präsent, aber in einer spezifischen Gewichtung, welche von der globalen und nationalen Ebene abweicht. Prägend für die Schwerpunktbildung waren insbesondere die stärkere wirtschaftliche und politische Integration seit Maastricht 1993 und die anstehende Osterweiterung. Die thematischen Schwerpunkte spiegeln die inhaltlichen Hoffnungen und Ängste im Hinblick auf die Zukunft der Politik auf der europäischen Ebene. Zu den wichtigsten wissenschaftlichen Themen der letzten Dekade gehörten:

- Demokratiedefizit und fehlende Transparenz
- Regionalismus, Subsidiarität und Regionale Integration
- Demokratische Institutionen der Mehrebenenpolitik
- Staatenbund und Bundesstaat: Diskussion über eine europäische Verfassung
- Harmonisierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
- Gemeinsame europäische Beschäftigungspolitik
- Europas Rolle in der Welt

Bevor die Debatten in diesen sieben Themenfeldern geschildert werden, sollen einleitend die wichtigen Akteure skizziert werden, Institutionen und Personen, und zwar zentrale nationale und einige ausgewählte internationale Institute und Wissenschaftler/innen der Debatten über die Zukunft der Politik auf der europäischen Ebene:

Seit einigen Jahren gibt es in Deutschland, wie auch in anderen Ländern der EU ein neues akademisches Fach, die Europawissenschaften, deren Vertreter sich aus Jurisprudenz, Verwaltungswissenschaften, Sozialwissenschaften, Politikwissenschaften und Geschichte rekrutieren. Auf europäischer Ebene ist die wichtigste Institution der Europawissenschaften das Europakolleg, bzw. College of Europe/Collège d'Europe in Brügge und Warschau. Etwa 320 graduierte Studenten pro Jahr (260 in Brügge, 60 in Natolin/Warschau) aus 30 europäischen Ländern gehen pro Jahr ins Kolleg mit dem Studienziel „Master of European Studies“. Das Europakolleg Brügge ist nach dem Vorbild der französischen ENA (Ecole Nationale d'Administration) als Eliteausbildungsinstitution für die staatliche und wirtschaftliche Verwaltung gestrickt worden und hat seither insbesondere für den Verwaltungsapparat der EU-Kommission ausgebildet. Die Ausbildung ist multidisziplinär. Konsequenterweise ist der Zugang von juristischer, ökonomischer und sozialwissenschaftlicher Seite aus möglich. Das Graduiertenstudium dauert ein Jahr.

Nach dem Brügger Vorbild förderte in Deutschland das Auswärtige Amt in Verbindung mit dem Stifterverband und dem BMBF seit 1998 mit großem Aufwand vier multidisziplinäre Postgraduiertenausbildungen in „European Studies“ für die (inter)nationale Laufbahn in Verwaltung, Wirtschaft und Politik. Die Ausbildungen dauern wie in Brügge jeweils ein Jahr.

- Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis. (Prof. Dr. Joachim Jens Hesse, Prof. Dr. Klaus Dirk Henke, Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert). Dieses von den drei Berliner Universitäten getragene multidisziplinäre Forschungs- und Lehrzentrum bündelt juristische, volkswirtschaftliche und sozialwissenschaftliche Kompetenzen unter dem klassischen Begriff der Staatswissenschaften. Das Europäische Zentrum bietet ein Postgraduierten-Studium „Europawissenschaften“ an (Studiengebühren 10.000,- je Studienjahr).
- Zentrum für Europäische Integrationsforschung an der Universität Bonn. Politikwissenschaftlicher Schwerpunkt mit starken rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Elementen. Direktoren: Prof. Ludger Kühnhardt, Prof. Jürgen von Hagen. Studiengang European Studies (Studiengebühren 10.000,- je Studienjahr).
- Europa-Kolleg an der Universität Hamburg. Studiengang „Europawissenschaften“ mit etwa gleichrangigen juristischen, politik- und volkswirtschaftlichen Elementen. (Prof. Gert Nicolaysen (Recht), Prof. Dr. Wolfgang Maennig (VWL), Prof. Dr. Christine Landfried (Politik)).
- Europa-Institut der Universität Saarbrücken. Juristischer und betriebswirtschaftlicher Schwerpunkt. Zwei Studiengänge Europäische Integration (Master of European Law) und Europäisches Management (MBA-Europe). Direktoren sind die Juristen Prof. Dr. Georg Ress und Prof. Dr. Torsten Stein sowie die Betriebswirte Prof. Dr. Christan Scholz, Prof. Dr. Joachim Zentes.

Es ist nicht übertrieben, zu sagen, dass diese vier Einrichtungen und ihre Repräsentanten die Europapolitische Debatte in Deutschland prägen. Gleichzeitig gibt es einen Boom an Instituten für Europafragen an deutschen Universitäten in den unterschiedlichen o.g. Disziplinen, z.T. auch multidisziplinär verfasst. Zu den wichtigeren Einrichtungen zählen von politikwissenschaftlicher Seite das:

- Institut für Europäische Politik, Bonn (und Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen Uni Köln), Direktor: Prof. M. Jopp sowie Prof. Dr. Wolfgang Wessels (Prof. an der Uni Köln). Das Institut arbeitet eng mit dem o.g. ZEI zusammen. Wessels ist auch Vorsitzender der Trans European Policy Studies Association (TEPSA)). Ebenfalls in Bonn ansässig ist das Forschungsinstitut der deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik Bonn (Direktor Prof. Dr. Karl Kaiser).

- Centrum für angewandte Politikforschung an der Universität München (Direktor: Prof. Dr. Werner Weidenfeld). Weidenfeld ist insbesondere für transatlantische Beziehungen ausgewiesen, war Koordinator für deutsch-amerikanische Beziehungen im Bundeskanzleramt in der Ära Kohl, ist Vorstand der Bertelsmann Stiftung (einer der wichtigsten und einflussreichsten deutschen Forschungsförderer und –Initiatoren). Weidenfeld hat aber seit über 25 Jahren auch zu europäischer Politik publiziert. Das von ihm geleitete Zentrum ist für die (konservative) Politikberatung von großer Bedeutung sowie
- eine wachsende Zahl europapolitischer Lehrstühle an Universitäten, z.B. der Universität Münster (Prof. Dr. Wichard Woyke), der Universität Tübingen (Prof. Dr. R. Hrbek) und zunehmend auch an Fachhochschulen (Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer (Europapolitik FH Fulda), Prof. Dr. Christiane Diemel (Europäische Politik und Gesellschaft FH Madgeburg).

Neben der politikwissenschaftlichen Seite ist die völkerrechtliche, bzw. juristische bzw. auch staatswissenschaftliche Disziplin von großer Bedeutung für die Debatten über die Zukunft der Politik auf europäischer Ebene. Zu den wichtigsten europarechtlichen Lehrstühlen in den juristischen bzw. staatswissenschaftlichen Fakultäten gehören die Professuren von Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff (Prof. für Europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Heidelberg), Prof. Dr. Roland Bieber (Europarecht, Universität Lausanne), Prof. Wolfgang Däubler (Europäisches Wirtschafts- und Arbeitsrecht, Universität Bremen), Prof. Dr. Rainer Hofmann (Völker- und Europarecht, Universität Kiel), Prof. Dr. Gert Nicolaysen (Europarecht und Staatslehre, Universität Hamburg). Nicolaysen ist zugleich einer der Direktoren des o.g. Europakollegs.

Die dritte wichtige disziplinäre Perspektive ist die volkswirtschaftliche. An den großen außeruniversitären wirtschaftswissenschaftlichen Instituten (IFO, HWWA, DIW, ZEW) gibt es jeweils eine Abteilung für europäische Wirtschaftsfragen, das Mannheimer Institut hat die europäische Dimension sogar im Namen, im Kieler Institut für Weltwirtschaft etwa die Abteilung für europäische Institutionen (Dr. Hugo Dicke, Dr. E. Gundlach).

Eine vierte wissenschaftliche Perspektive ist die historische. Neben der klassischen europäischen politischen Geschichte, wie sie politisch eher von konservativer Seite etwa von Hillgruber, Hildebrandt und Stürmer betrieben wurde, sind zahlreiche (neue) Professuren für westeuropäische, osteuropäische und europäische Gesellschaftsgeschichte getreten, welche vergleichend politische Kulturen und Stile untersucht haben. Die Berufung Michael Stürmers zum Direktor der beratenden Think Tanks der Bundesregierung „Stiftung für Wissenschaft und Politik“ in Ebenhausen Ende der 1980er Jahre spiegelte die wachsende Bedeutung der Geschichte in den politischen Konzepten der Ära Kohl, die Berufung des Sozialhistorikers Jürgen Kocka zum Präsidenten des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung im Jahr 2000 dagegen die Neuorientierung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften auf historische Methoden und Vorgehensweisen.

Das in seiner Bedeutung wachsende Thema der Zukunft der Politik auf europäischer Ebene hat aus mehreren Gründen das institutionelle Profil der politikorientierten Forschung in Deutschland verschoben. Zum einen haben sich internationale Fragen inhaltlich in den Vordergrund geschoben, wurden bei Neuberufungen internationale Aspekte von Fachgebieten herausgestellt oder neu formuliert. Zum Zweiten sind durch gezielte nationale Förderung neue Institutionen entstanden, insbesondere die vier o.g. Europakollegs. Noch wichtiger war vermutlich drittens die Förderung durch die EU-Kommission. Spätestens seit dem vierten Rahmenprogramm wird die politikberatende Forschung auf europäischer Ebene gezielt gefördert. Diese, aus Brüssel kommenden Geldströme haben einerseits das Wachstum neuer, junger, zumeist außeruniversitärer Institute ermöglicht bzw. gefördert und zweitens die Schwerpunktsetzung in den etablierten Forschungseinrichtungen verändert. Es ist ein neuer Forschungs- und Publikationsmarkt entstanden.<sup>3</sup>

3 Gute Überblicke auf die europäische sozial- und politikwissenschaftliche Forschungslandschaft gibt etwa die Zeitschrift *Innovation. European Journal of Social Sciences*.

Daneben stehen die etablierten Forschungs- und Beratungseinrichtungen internationaler Politik. Die Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. Außenpolitischer Think Tank der Bundesregierung ist wissenschaftspolitisch eher konservativ, auf Sicherheits- und Strategiefragen ausgerichtet.

Zu nennen wären auch die großen politischen Stiftungen, die in ihren Forschungseinrichtung Abteilungen für internationale Politik haben, welche die Debatten über die Zukunft der Politik auf europäischer Ebene zu identifizieren und zu gestalten suchen. So gibt die Abteilung für Internationale Politik der Friedrich Ebert Stiftung einen guten Rundbrief „Internationale Politik“ mit Rezensionen etc heraus ([www.fes.de](http://www.fes.de)). Die gewerkschaftlichen Aktivitäten auf der Ebene der wissenschaftlichen europapolitischen Debatten bleiben vergleichsweise dünn, was insbesondere wegen der zentralen Bedeutung dieser Ebene für die Wirtschafts- und Sozialpolitik überrascht.

Ein abschließender Blick auf die institutionelle Forschungslandschaft soll über Deutschland hinausgehen. Neben dem bereits genannten Europakolleg Brüssel sind in den meisten EU-Staaten postgraduale Studiengänge im Bereich der Europawissenschaften entstanden.

In Großbritannien ist trotz und vielleicht wegen der Europaskepsis der britischen Regierung die wissenschaftliche Beschäftigung mit Europapolitik im Vereinigten Königreich besonders ausgeprägt. England ist deshalb in der Akquirierung von Forschungsmitteln für Forschungen zu EU-Politiken das erfolgreichste EU-Land. Zu den wichtigen neuen Institutionen in England gehören das Department of European Studies, Loughborough University (Prof. Dr. Linda Hantrais); das Centre für European Politics and Institutions, University of Leicester (Prof. J. Monar); das Sussex European Institute, University of Sussex (Prof. H. Wallace, Prof. A. Smith); und außeruniversitär das Institute für Public Policy Research (IPPR) London, ein wichtiger Think-Tank für die Labourregierung.

In Österreich ist die europabezogene Politikforschung stärker in der Hand der außeruniversitären Forschung. Wichtig ist das Wiener ICCR (Interdisciplinary Centre for Comparative Research, Direktor: Dr. Ronald Pohoryles), das bei sozialwissenschaftlichem Schwerpunkt für unterschiedliche Disziplinen offen ist. Es finanziert sich vor allem über EU-Forschungsprojekte.

Für einen kulturwissenschaftlichen Zugang steht – und deshalb sei es hier genannt – das Center for Interculturalism and Transnationality Aalborg University (Prof. Dr. Ulf Hedetoft), ein aktiver geisteswissenschaftlicher Forschungsschwerpunkt, oder das Europaprogramm der schwedischen Universität Göteborg, ebenfalls mit starker kulturwissenschaftlicher Prägung (vgl. Hedehoft 1998).

In den USA gibt es neben den vielen wissenschaftlichen Vereinigungen für den bilateralen wissenschaftlichen Austausch zu wichtigen europäischen Nationen auch übergreifende außeruniversitäre wissenschaftliche Vereinigungen für den Blick auf die europäische Politik insgesamt, so den Chicago Council of Foreign Relations (Direktor John Riley). Fachführend für die Analyse europäischer Politik ist die Brookings Institution in Washington, eine private non-profit Organisation für Lehre und Forschung zur (inter-)nationalen Politik. Neben den klassischen starken Forschungsschwerpunkten zur Außen-, und Sicherheitspolitik ist Brookings in den vergangenen Jahren insbesondere mit prägenden vergleichenden Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der europäischen Ebene aufgefallen (vgl. Leibfried/Pierson 1995, OECD 2001). Für Überblicke und vergleichende Einschätzungen ist die amerikanische Perspektive für den Leser hilfreich. Kommen wir nun zur Darstellung der Debatten selbst. Im folgenden werden die sieben o.g. Themenbereichen in aller Kürze skizziert:



## **Demokratiedefizit und fehlende Transparenz auf der europäischen Ebene**

Die Zukunft der Politik auf der europäischen Ebene leidet aus Sicht der meisten wissenschaftlichen Beiträge nicht nur in der Gegenwart, sondern auch in der absehbaren Zukunft an Defiziten bzw. dem gänzlichen Fehlen von Instrumenten, kodifizierten Regeln und transparenten Verfahren zur Vermittelbarkeit von Politikprozessen. Das gilt nicht nur für neue Steuerungsinstrumente, sondern für die Organe der repräsentativen Demokratie. Ihnen fehlen die wichtige Zuständigkeiten und Legitimationen für die Arbeit.

So gilt bis heute das Europäische Parlament als zahnloser Tiger. Blicken wir auf die vergangenen 15 Jahre, können wir zwar einen systematischen Ausbau der parlamentarischen Beteiligungsrechte feststellen, aber noch immer fehlen dem Europäischen Parlament wesentliche Rechte vergleichbarer nationaler Parlamente, etwa das Budgetrecht. Die wichtigste legislative Institution auf der europäischen Ebene ist nach wie vor der Ministerrat. Die Direktwahl des europäischen Parlaments seit Anfang der 1980er Jahre hat nicht den erhofften Legitimationsschub für das Parlament und eine Demokratisierung der europäischen Institutionen gebracht. Auch ist auf europäischer Ebene bisher keine wirkliche „Kommunikationsgemeinschaft“ entstanden, wie der Politikologe Peter Graf Kielmannsegg kritisiert. Europäische Themen interessieren weiterhin eine viel zu kleine Öffentlichkeit.<sup>4</sup> Dies schwächt insbesondere wiederum das Parlament, dessen „Interaktionsfunktion“ ohne breite Öffentlichkeit blass bleibt. Auch bei europäischen Themen sind die Stimmen der Europaabgeordneten in den nationalen und supranationalen Diskussionsarenen von nachrangiger Bedeutung. Was in Strassburg geredet wird, nimmt die europäische Öffentlichkeit kaum wahr.<sup>5</sup>

Die komplizierte Balance zwischen dem Rat der EU, dem Europäischen Rat, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament, die Notwendigkeit von Einstimmigkeit bzw. qualifizierten Mehrheiten und die damit verbundene Langsamkeit und Entscheidungsunfähigkeit lädt periodisch immer wieder die Stimmung gegen die Europäische Union auf. Von politikwissenschaftlicher Seite wird dringend eine Vereinfachung der Strukturen, die zwangsläufig mit einer Einschränkung nationaler Souveränitätsrechte verbunden ist, gefordert.<sup>6</sup> Auf der anderen Seite gibt es wissenschaftliche Positionen gegen ein starkes Europa, gegen den, so wird polemisch formuliert „Superstaat“.<sup>7</sup> Hierher gehören etwa die politisch von links argumentierenden Positionen gegen eine weiter gehende europäische Integration. Sie richten sich einerseits gegen das Demokratiedefizit auf europäischer Ebene, also den Ersatz demokratisch legitimierter und kontrollierter nationaler Institutionen durch nicht direkt gewählte und bürgerferne Strukturen, andererseits aber auch gegen die Aufgabe nationaler Sozialstandards oder Standards in der Umweltpolitik (siehe auch folgenden Abschnitt).

## **Regionalismus und Subsidiarität: Vorbehalte gegen ein zentralgesteuertes Europa**

Ein zweites Debattenthema ist die Bedeutung der Regionen in Europa. Vorbehalte gegen ein zentralgesteuertes Europa (Europäischer Bundesstaat) gibt es von vielen nationalen Seiten, vor allem den großen Nationen, insbesondere Großbritannien, aber zuletzt auch von französischer Seite. Darüber hinaus gibt es Vorbehalte gegen ein zentralgesteuertes Europa aus regionalistischer Perspektive, auch wenn diese sich z.T.

4 Peter Graf Kielmannsegg: Läßt sich die Europäische Union demokratisch verfassen? In: Werner Weidenfeld (Hg.): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages. Gütersloh 1995, 229-242.

5 Eberhard Grabitz (Hg.): Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionsbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode. Bonn 1988.

6 Wolfgang Wessels: Verwaltung im EG-Mehrebenensystem. Auf dem Weg zur Megabürokratie? In: Markus Jachtenfuch/Beate Kohler-Koch (Hg.): Europäische Integration. Opladen 1996, 165-192.

7 Hermann Lübke: Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben. Berlin 1994.

mit einer europäischen gegen eine nationalstaatliche artikuliert. Diese regionalen Perspektiven sollen im Folgenden kurz charakterisiert werden.

Eigenständige Regionen, also etwa die deutschen Bundesländer, mit eigenständigen Verwaltungsstrukturen und Steuereinnahmen, haben in den vergangenen 20 Jahren mit Erfolg eine stärkere Gewichtung der Regionen in Europa eingefordert. Die europäische Integration wird, so die regionale Perspektive, mit Sicherheit zu einer funktionalen Abwertung des Nationalstaats, aber unter bestimmten Bedingungen zu einer Aufwertung der Regionen kommen. Von den Bundesländern haben insbesondere Bayern und Baden-Württemberg mit großem politischen Einsatz und Erfolg den europäischen Regionalismus vorangetrieben und beharrlich die Umsetzung des Prinzips der Subsidiarität auf der europäischen Ebene eingefordert. Diese politische Forderung mündete 1993 in der Institutionalisierung regionaler Mitspracherechte auf der europäischen Ebene durch den Ausschuss der Regionen. Mit der Einrichtung dieses Ausschusses und der Gründung des Verbands der Regionen Europas (VRE) als Interessenverband der Regionen ist der Höhepunkt der Debatte auf der politischen Ebene überschritten. Diejenigen europäischen Länder, die über keine starken Regionen verfügen – und das sind die weitaus meisten – haben das Interesse an und die Bereitschaft zu weiter gehenden Maßnahmen verloren. Anders sieht es in den wissenschaftlichen Debatten aus. Die politische Forderung der Stärkung der Regionen hat einen ausgeprägten wissenschaftlichen Widerhall bis heute.<sup>8</sup>

Ein Problem der interregionalen Zusammenarbeit in Europa ist die ganz unterschiedliche Größe und Potenz der Regionen. Im Ausschuss arbeiten die jeweils größten Verwaltungseinheiten unterhalb der Ebene des Nationalstaats zusammen, insgesamt derzeit etwa 250. Im Ausschuss gibt es also Bundesländer wie Bayern, die größer und finanziell schlagkräftiger sind als viele Mitgliedsstaaten der EU, und Amtskommunen in Dänemark – Verwaltungseinheiten ohne jede politische Selbständigkeit.

Die im Kapitel „Globale Ebene“ ausführlich geschilderten neuen pluralen Interaktionsmuster internationaler Politik haben zwar die neuen Chancen der NGOs ausführlich thematisiert und ihre zukünftige Rolle im internationalen Konzert abgeschätzt aber die föderalen Einheiten als Objekt der Forschung kaum wahrgenommen. Krämer hat im Rückblick eine Ignoranz zwischen der Globalisierungsforschung und den internationalen Beziehungen auf der einen Seite und der Regionalisierungs-/Föderalismus-Studien auf der anderen Seite behauptet.<sup>9</sup>

Begriffe wie Mircodiplomacy und Paradiplomacy (Duchacek) oder „sub-nationale Außenpolitik“ und „transföderale Beziehungen“<sup>10</sup> deuten an, dass es sich bei den supranationalen Aktivitäten und Vernetzungen von Regionen (und Kommunen) nicht um eine vollwertige Außenpolitik, sondern nur um eine Art von Diplomatie handelt, die parallel, komplementär und manchmal auch im Konflikt mit der zentralstaatlichen Diplomatie realisiert wird. Aus der zentralstaatlichen und der entsprechenden wissenschaftlichen Perspektive werden diese Aktivitäten vielfach mit einem negativen Akzent versehen, insbesondere wenn es unterschiedliche Interessenlagen auf der zentralen und regionalen Ebene gibt. Gegen diese Deutung ist auf die ausgleichende Funktion der Ergänzung von zentralstaatlichen und transföderalen Aktivitäten hingewiesen worden.

## **Demokratische Institutionen der Mehrebenenpolitik**

Die Europäische Union wird in den wissenschaftlichen Diskursen politisch und konzeptionell als eine „Organisation sui generis“ (u.a. Lemke 1999) umschrieben, die weder eine eigene ‚Staatlichkeit‘ darstellt, noch

8 Die Entwicklung und die unterschiedlichen Positionen der wissenschaftlichen Regionalismusdebatte auf EU-Ebene ist zusammengefasst im Sammelband: Raimund Krämer (Hg.): Regionen in Europa. Beiträge zur Debatte. Potsdam 1998.

9 Raimund Krämer: Transfederal Relations of the East German Länder. The Case of Brandenburg. Birmingham 1997.

10 H.J. Michelmann/P. Soldatos (Hg.): Federalism and International Relations. Oxford 1990.

eine internationale Organisation ist, die lediglich auf zwischenstaatlichen Arrangements beruht. Jachtenfuchs und Kohler-Koch (1995) haben erstmals den Begriff des ‚Mehrebenensystems‘ in die Diskussion eingebracht. Dieses System setzt sich zusammen aus europäischen Institutionen, Mitgliedsstaaten und subnationalen Einheiten, die in einer Art ‚multilevel governance‘ (Verhandeln zwischen Regierungen der unterschiedlichen territorialen Ebenen) agieren. Wobei das Nebeneinander von mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene von einigen Autoren sehr kritisch eingeschätzt wird. Das Entscheidungssystem der EU wird von sektoralen politischen Netzwerken geprägt, wobei die Möglichkeiten sektoraler Repräsentation nach wie vor sehr beschränkt sind.

Obgleich die EU über das Stadium bloßer zwischenstaatlicher Kooperation längst hinaus gewachsen ist und eine eigenständige ‚Herrschaft‘ über die Nationalstaaten ausübt, fehlen ihr noch grundlegende Voraussetzungen zur ‚Staatswerdung‘ (Wildenmann 1991). Nach Hrbek (1995) verfügt sie weder über eine europäische Identität noch über ein europäisches System der Interessenvertretung und Kilmanssegg (1996) arbeitet heraus, dass die EU weder Kommunikations-, noch Erfahrungs-, noch Erinnerungsgemeinschaft ist. Zunehmend werden Fragen der politischen Partizipation relevant. Mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages übernahm die EU weitere Kompetenzen, die traditionell den Staaten vorbehalten waren, womit sich das Problem der Legitimität politischer Entscheidungen und ihrer Bindung an die Bürgerinnen und Bürger weiter verschärfte. In den wissenschaftlichen Debatten sind demzufolge Legitimation, Staatlichkeit und Partizipation die zentralen Diskussionspunkte und der Abbau des Demokratiedefizits wird als eine der vorrangigsten Aufgaben europäischer Politik herausgestellt (Lemke 1999). In den Arbeiten werden die vergleichsweise schwache Rolle des europäischen Parlaments, das Übergewicht der europäischen Kommission in der Politikziel-Formulierung sowie die Frage der Kompetenzabgrenzungen zwischen den europäischen Institutionen problematisiert.

Auf die Frage wie legitimes Regieren aus suprastaatlicher Ebene möglich ist, werden im Wesentlichen zwei Reformvorschläge vorgebracht: Im ersten wird eine Aufwertung des EU-Parlaments zu einer Kammer mit echter legislativer Kompetenz vorgeschlagen. Der zweite Vorschlag sieht eine Beteiligung der (sub-nationalen) Regionen mittels einer dritten Kammer vor (Abromeit 1996). Auch zum Abbau des Demokratiedefizits lassen sich mehrere Positionen zusammen sammeln: erstens die Aufwertung des Parlamentes durch größere Entscheidungs- und Mitwirkungskompetenz, zweitens die ‚Komitologie‘ als Stütze für die demokratische Legitimation von Entscheidungen, die vor allem in den Ausschüssen der EU-Kommission sachgerecht vorbereitet und in das Rechtsregime der EU übernommen werden, drittens das Netzwerkmodell, das eine bürger- und entscheidungsnahe Partizipationsstruktur ermöglichen soll. Bürgerbeteiligung soll im Netzwerk auf horizontaler und vertikaler Ebene problemzentriert erfolgen. Auch die Möglichkeit europaweiter Referenden wird ins Spiel gebracht, wobei noch erhebliche Probleme zu überwinden wären, z.B. Fragen des Minderheitenschutzes.

Verfassung, Staat und Bürgerschaft bilden im traditionellen politikwissenschaftlichen Denken die Grundlage sozialer und politischer Integration und kommen im Begriff der Staatsbürgerschaft zum Ausdruck. Die Übertragung dieses Konstruktes auf die europäische Ebene scheint das in den traditionellen Staatsbürgerkonzepten enthaltene Identitätskonzept in Frage zu stellen. Held (1995) und Shaw (1998) sprechen in diesem Zusammenhang von einem Prozess zunehmender Deterritorialisierung und Dissoziation. Für den kanadischen Philosoph James Tully ist es problematisch, ob eine moderne Verfassung überhaupt kulturelle Verschiedenheit anerkennen und berücksichtigen kann (1995).

Nichtsdestotrotz gibt es im Einigungsprozess vielfältige Bemühungen um die Einbindung der Bürger und Bürgerinnen in den europäischen Prozess. Bereits auf dem Pariser Gipfeltreffen 1972 in Paris wurde von den Staats- und Regierungschefs Demokratie, Meinungsfreiheit, die Freizügigkeit von Personen und Ideen sowie die Mitverantwortung der Völker für die gewählten Vertreter als wesentliche Ziele der Gemeinschaft genannt. 1990 wurde von der Kommission und dem Europäischen Rat Vorschläge für die Einführung einer

Europabürgerschaft vorgelegt<sup>11</sup> und 1993 wurde schließlich die Unionsbürgerschaft eingeführt, mithilfe derer die Gleichstellung von Unionsbürger/innen unabhängig von ihrer Nationalität gewährleistet werden sollte. Neu hinzugekommen sind nun das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen auch im EU-Ausland sowie der Anspruch auf diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittstaaten durch jedes EU-Mitgliedsland. Mit dem Ausbau einer europäischen Unionsbürgerschaft werden Hoffnungen verbunden, die Legitimation der EU durch verbesserte Bürgerbeteiligung zu erhöhen und das Demokratiedefizit durch eine deutliche Bindung an die Union abzubauen. Während die Vorstellungen der „European Citizenship“ im Maastrichter Vertrag im Wesentlichen staatszentriert blieben, bietet die Grundrechtscharta von Nizza Ansatzpunkte für ein aktives Bürgerschaftskonzept. Nicht nur ist der Katalog der Rechte erweitert worden, sondern richten sich die Rechte direkt an eine Beteiligung bzw. an Bürgerrechte, die über Wahlen hinausgehen (Lemke 2001).

Lietzmann (2001) stellt in diesem Zusammenhang die Frage, ob es wirklich genügt die Festschreibung gleicher Rechte schon als Schritt von politischer Partizipation anzusehen oder dies nicht eher als Phänomen der Entpolitisierung einzuschätzen ist? Denn so seine Argumentation erstens begründet sich der Bürgerrechtsbegriff auf keinen Verband europäischer BürgerInnen. Da die Unionsbürgerschaft keine lokalen und globalen repräsentativen Institutionen etabliert, agieren supranationale Organisationen jenseits demokratischer Kontrolle (Preuss 1998). Zweitens fehlen auf der supranationalen Ebene transparente, universelle Entscheidungsprozesse (Bellamy/Warleigh 1998), mit der Folge, dass politische Macht in der Europäischen Union zunehmend an lokale und globale Regierungseinheiten abgegeben wird bzw. es zu Machtverschiebungen hin zu einer Politik der Eliten führt. Bspw. kann die Einbeziehung von Nicht-Regierungs-Organisationen in den politischen Entscheidungsprozess einerseits als Chance für mehr Partizipation aber andererseits auch als Förderung der räumlichen und sektoralen Zersplitterung sowie der Intransparenz und Unübersichtlichkeit des politischen Handelns angesehen werden.

Ohne Frage hat das EU-Parlament in den vergangenen zwei Jahrzehnten Funktionen und Einfluss dazu gewonnen. In den wissenschaftlichen Debatten ist aber gleichzeitig mit dem formal gestiegenen parlamentarischen Einfluss der Glaube an die Demokratisierung Europas allein durch die Stärkung der Macht des Parlaments gesunken und zwar zugunsten einer demokratischen Mehrebenenpolitik, einer neuen politischen Kultur auf der europäischen Ebene mit stärkerer Präsenz und Aktivität unterschiedlichster Akteure von NGOs, über Wirtschaftsverbände bis hin zu den bisher noch blassen europäischen Parteien.<sup>12</sup>

Brüssel, Strassburg und Luxemburg werden von immer mehr lokalen und nationalen Institutionen als innenpolitische Adresse wahrgenommen. In den wissenschaftlichen Debatten haben sich typische innenpolitische Themen auf die europäische Agenda gesetzt.<sup>13</sup> Das gilt sowohl für den Politikstil – die Integration von immer mehr Akteuren in die Politik – als auch für die Themen. Nicht mehr die eher außen- und sicherheitspolitischen Fragen sondern Umwelt, Migration, Arbeitsmarkt und Wirtschaft.

Diese Hinwendung zur Mehrebenenpolitik in den wissenschaftlichen Debatten hat die praktische europäische Politik verändert. Bestimmte sozial- und wirtschaftspolitische Innovationen auf der europäischen Ebene sind in den vergangenen Jahren nämlich nicht mehr über Kommission, Rat und Parlament sondern neue Instrumente, wie den sozialen Dialog, durchgesetzt und schließlich im Rat beschlossen worden. Der soziale Dialog ist eine Innovation des Kommissionspräsidenten Jacques Delors, der schon 1985 für die drei großen europäischen Sozialpartner CEEP (Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft), UNICE (Union der Industrie- und Arbeitsgeberverbände) und EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) Möglichkeiten schuf, unter bestimmten Bedingungen autonom gemeinsame Verpflichtungen eingehen zu können.<sup>14</sup>

11 Stellungnahme der Kommission vom 21.10.1990, EG-Nachrichten, Nr. 10 vom 29.10.1990, S.9

12 Arne Heise: Europäische Sozialpolitik. Eine Einschätzung aus gewerkschaftlicher Sicht. Bonn (FES) 1998; Wolfgang Kowalsky: Europäische Sozialpolitik: Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale. Opladen 1999.

13 Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.): European Social Policy. Between Fragmentation and Intergration. Washington 1995.

14 Zu diesem Beispiel: Christiane Dienel: Europäische Sozialpolitik durch sozialen Dialog. Das Beispiel der Elternurlaubsrichtlinie. In: Welt-trends 24(1999), 117-131.

Die Sozialpartner konnten nun der oft unbeweglichen Kommission in der Sozialpolitik die Initiative aus der Hand nehmen, indem sie selbst über bestimmte Fragen eine freiwillige Vereinbarung abschließen, welche dann vom Ministerrat durch eine Richtlinie rechtsgültig gemacht wird. Es dauerte allerdings bis Mitte der 1990er Jahre, bis mit der europäischen Elternurlaubsrichtlinie diese neuen Möglichkeiten erstmalig genutzt wurden. Die neue Richtlinie greift in den Bereich der Familienpolitik ein, dessen Regelungen sich von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat besonders stark unterscheiden, und damit in einen traditionellerweise als nicht harmonisierbar geltenden Bereich der Sozialpolitik. Doch die Sozialpartner einigten sich überraschend schnell, und das nach einer 12-jährigen Blockade in der Kommission (durch englischen Widerstand). Beispiele wie diese zeigen die positiven Effekte des breiteten Mehrebenenansatzes.

## **Staatenbund und Bundesstaat: Diskussion über eine europäische Verfassung**

Trotz aller Kontroversen über die Zukunft der Europäischen Union herrscht Konsens bei der Beschreibung der Vergangenheit: Die Europäische Union ist für den Alltag der Bürger in Europa in den vergangenen Jahrzehnten immer wichtiger geworden. Die nationalen Regierungen haben in der europäischen Akte von 1987, dem Maastrichter Vertrag von 1993 und dem Amsterdamer Vertrag von 1999 zentrale Sektoren staatlichen Handelns an die EU abgegeben.<sup>15</sup>

Gleichzeitig ist die Begrenzung der Handelsbefugnis der drei europäischen Gemeinschaften das zentrale Thema der juristische Europadebatten, die selten das Prinzip des Staatenbunds hinterfragen. Dazu gehört insbesondere das Grundverhältnis zu den mitgliedstaatlichen Kompetenzen. Juristische Lösungen favorisieren auf der europäischen Ebene zumeist die konkrete Einzelermächtigung in Abgrenzung zu der Allzuständigkeit der nationalen Ebene. Hier liegt andererseits der Hauptgrund für die Schwerfälligkeit der EU, da die Verfahren für konkrete Einzelermächtigungen langsam und hürdenreich sind. In anderen Bereichen besteht Unklarheit über die konkreten Kompetenzen der europäischen in Abgrenzung zur nationalstaatlichen Ebene. Oft gibt es eine sich überlappende Zuständigkeit, so bei der Agrar- und Verkehrspolitik.<sup>16</sup>

Protagonisten und Antagonisten der bundesstaatlichen Idee kommen dagegen seltener aus dem juristischen Bereich, argumentieren eher mit Europa als Wertegemeinschaft, bzw. den Inhalten der gemeinsamen europäischen Identität, die eine bundesstaatliche Einheit nahe lege bzw. wegen der Unterschiedlichkeit europäischer Kulturen unmöglich mache.<sup>17</sup> Diese Debatte ist durch die praktische Politik der letzten Jahre in mancher Hinsicht überholt worden. So hat der Binnenmarkt und wird – das kann unschwer prognostiziert werden – die Einführung des Euro die europäische Identität nachhaltig befördern, ganz unabhängig von wissenschaftlichen Debatten über die europäische Identität.

Ein weiterer Debattenstrang betrifft die Funktion der EU als Vorbild für ähnliche supranationale Vereinigungen.<sup>18</sup> Ohne Frage orientieren sich in Zentralasien, in Afrika und in Südamerika Staatenbünde an den Erfolgen der europäischen Integration.

Dem Thema der „Domestizierung des Nationalstaats“ und der Vorbildfunktion Europas in diesem Feld kann also unschwer eine große Karriere in wissenschaftlichen und politikpraktischen Debatten vorhergesagt werden.

15 Wolfgang Wessels: Das politische System der EU. In: Werner Weidenfeld (Hg.): Europa-Handbuch. Bonn 1999, 333-353.

16 Zum Streit über das Subsidiaritätsprinzip vgl. etwa Hans-Jürgen Lambers: Subsidiarität in Europa. Allheilmittel oder juristische Leerformel? In: EuR (1993), 229-238; Stefan Ulrich Pieger: Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip der Europäischen Unvion. In: Deutsches Verwaltungsblatt (1993), 705-711.

17 Hagen Schulze: Die Identität Europas und die Wiederkehr der Antike. IN: ZEI Discussion Paper C34 (1999).

18 Murat T. Laumulin: Die EU als Modell für die zentralasiatische Intergration? In: ZEI Discussion Papers C 29(1999).

## Harmonisierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Führt die Europäisierung (Globalisierung) und Zunahme internationaler Konkurrenz zum Sozialabbau auf nationaler Ebene? Zu dieser Frage gibt es durchaus unterschiedliche Positionen. In einem Überblick führt Alfred Pfaller elf verschiedene Argumentationsfiguren und die jeweils möglichen Gegeneinwände auf.<sup>19</sup> Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat 1995-97 in einem größeren Projekt „Globalisierung und nationale Sozialpolitik“ die globalisierungskritischen Positionen in der Debatte auf ihre Plausibilität hin überprüft. Es wurden dabei sowohl gesellschaftspolitische Positionen (Unternehmen, Verbände, Gewerkschaften etc.) als auch wissenschaftliche Debatten untersucht. Unter anderem hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung DIW in Überblicksstudien vergleichende Studien globalisierungskritische Argumente (Abschottung gegenüber dem Süden, Sozialdumping im Norden) untersucht und entkräftet.<sup>20</sup> Siehe hierzu ausführlich das Kapitel: Zur Debatte über neue Formen der gewerkschaftlichen Interessenvermittlung, insbesondere das Beispiel ‚Bündnis für Arbeit‘.

## Gemeinsame europäische Beschäftigungspolitik

Bis vor einigen Jahren war unklar, ob eine gemeinsame europäische Beschäftigungspolitik überhaupt ein Thema für die europäische Ebene sein soll, oder ob hier die Nationalstaaten allein zuständig bleiben sollen<sup>21</sup>. Vor allem französische Initiativen haben (gegen deutsche Widerstände) dafür gesorgt, dass ein abgestimmtes aber relativ weiches gemeinsames Vorgehen beschlossen wurde: Jedes Land ist derzeit verpflichtet, pro Jahr der EU-Kommission einen beschäftigungspolitischen Aktionsplan vorzulegen und im Folgejahr Bericht über die Umsetzung zu erstatten. Die Kommission bewertet daraufhin den Bericht und vergibt Noten im Hinblick auf die Umsetzung der selbstgesteckten Ziele und im Hinblick auf die übergreifenden gemeinsamen beschäftigungspolitischen Beschlüsse.

Die korrespondierenden wissenschaftlichen Debatten kreisen um die Frage, ob solche weichen Instrumente eine Steuerungsfunktion haben und wenn, wie diese gesteigert werden kann. Auch hier kann verallgemeinernd festgestellt werden, dass die Bewertung aus wissenschaftlicher Perspektive für die Zukunft insgesamt optimistischer ist als von politpraktischer Seite. Es gibt auch Stimmen, denen bereits diese gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik zu weit geht.<sup>22</sup>

## Europas Rolle in der Welt (Globale europäische Alleingänge (Klimapolitik u.a.), Außen- und Sicherheitspolitik)

Der internationale politische (und militärische) Einfluss Europas wächst. Jahrzehntelang als wirtschaftlicher Riese und politischer Zwerg belächelt, hat die EU durch die gemeinsame Währung und die verstärkten Bemühungen einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik international Konturen gewonnen. Diese Machtzunahme ist politisch von links (Jospin, Fischer) und rechts auch im Sinne eines Kontrapunkts zu der amerikanischen Hegemonie begrüßt worden.<sup>23</sup> Innerhalb der wissenschaftlichen Debatte unter Experten für internationale Politik lassen sich klassische außenpolitische Ansätze, welche die neue machtpolitische Rolle Europas identifizieren und stärken wollen, wiedererkennen.<sup>24</sup>

19 Alfred Pfaller: Führt internationale Konkurrenz zum Sozialabbau? Elf Argumentationsfiguren. In: Analyseeinheiten Internationale Politik. Dezember 1999. FES Bonn.

20 Friedrich Ebert Stiftung (Hg.): Globalisierung und nationale Sozialpolitik. Zwischenbericht. Bonn 1996.

21 Fritz Scharpf: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.): Europäische Integration. Opladen 1996.

22 Horst Feldmann: Die neue gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik. In: Integration 1(1998), 43-49.

23 Werner Weidenfeld: Kulturbruch mit Amerika. Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeit. Gütersloh 1996; Wim F. van Eekelen: Perspektiven der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. In: ZEI Discussion Papers C 21 (1998).

24 Bertelsmann Stiftung (Hg.): Das neue Europa. Strategien differenzierter Integration. Gütersloh 1997. Franco Algieri/Josef Janning/Dirk Rumberg (Hg.): Managing Scurity in Europe. Gütersloh 1996; Johannes Varwick: Sicherheit und Integration in Europa. Zur Renaissance der Westeuropäischen Union.

## 4. Zukunft der Politik auf der nationalen und regionalen Ebene

Die politikwissenschaftliche Debatte um die Zukunft nationalstaatlicher Politik wird seit einigen Jahren durch erhebliche Herausforderungen an den Nationalstaat vorangetrieben. Auf der einen Seite ist der Nationalstaat mit zunehmenden Interdependenzen und Internationalisierungen und somit wachsendem inter- und supranationalen Koordinierungsbedarf konfrontiert. Auf der anderen Seite verlangen gesellschaftliche Gruppen und Bürger – im Zuge der Verdrossenheit mit der repräsentativen Politik – zunehmend mehr Mitspracherechte sowie mehr „Bottom-up“- statt „Top-Down“-Politik. Innerdeutsche Ereignisse (Regierungswechsel, Parteispenskandal) führen zu (neuen) Debatten um die Einführung plebiszitärer Elemente, v.a. Direktwahlen, und neuer, partizipativer Politikformen.<sup>25</sup> Im Prozess der Globalisierung und der EU-Integration sowie zunehmender Dezentralisierungs- und Devolutionsprozesse<sup>26</sup> verändert sich somit die Rolle des Nationalstaates und der Politik auf der nationalen Ebene. Der Staat wird immer mehr zu einem ‚Mitspieler‘ innerhalb eines Sets von Spielern (diskutiert), sowohl nach innen als auch nach außen (vgl. Luthardt 2000).

Der Staat sucht nach neuen Steuerungs- und Problemlösungsmöglichkeiten, um handlungsfähig nach innen zu bleiben sowie um nach außen kooperativ in europäischen und globalen Netzwerkstrukturen agieren zu können. Die Resultate dieser Aufgaben- und Steuerungsinnovationen sind bislang noch nicht eindeutig abzusehen, es können nur Tendenzen ausfindig gemacht werden, die von unterschiedlichen wissenschaftlichen Richtungen unterschiedlich diskutiert und interpretiert werden. Beispielhaft für unterschiedliche Diskurse sei hier nur auf die Debatte um die „Krise/Auflösung des Nationalstaates“ vers. die Debatte um die „nationalstaatliche Stärkung/Festigung nationalstaatlicher Souveränität“ verwiesen (z.B. beim Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Halle, Okt. 2000).

Im Folgenden wird ein Überblick über aktuelle Debatten zur Zukunft der nationalstaatlichen Politik gegeben. Da die zunehmende Einbindung des Nationalstaats in den europäischen und globalen Kontext bereits in den vorhergehenden Kapiteln diskutiert wurde, stehen hier Debatten um die Zukunft der Politik innerhalb des Nationalstaats, einschließlich der föderalen und der lokalen Ebene im Mittelpunkt. Dabei werden jeweils Debatten – soweit möglich – in ihren zeitlichen Entwicklungen und ihrem impliziten oder expliziten theoretischem Hintergrund eingeführt.

Zunächst werden zentrale, aktuelle Debatten zu neuen Demokratie- und Partizipationsformen, zur staatlichen Steuerungsfähigkeit, zu Government und Governance auf der nationalen (einschließlich der lokalen) Ebene, zu neuen Kooperationsformen, zur Zukunft des rheinischen Kapitalismus, zum Föderalismus und zur Glokalisierung diskutiert. Diese Debatten sind keineswegs streng voneinander anzugrenzen, sondern überlappen sich häufig.<sup>27</sup>

25 Weiterhin gibt der Staat Aufgaben nicht nur ‚nach oben‘ und ‚nach unten‘, sondern auch „zur Seite“ ab, d.h. im Zuge von Privatisierung werden Public-Privat-Partnerships immer häufiger. Dieser Aspekt wird hier jedoch nur am Rande diskutiert.

26 Devolution ist eine Bezeichnung für eine Politik der Dezentralisierung. Dabei werden Befugnisse des Zentralstaats auf nachgeordnete Ebenen delegiert. Devolution ist weniger weitreichend als Dezentralisierung, denn es bleibt das Recht des Zentralstaats, die übertragenen Befugnisse wieder neu zu gestalten.

27 Voigt (1998) entdeckt drei große Herausforderungen, mit welchen die Bundesrepublik innenpolitisch konfrontiert ist: Von der Parlamentarisierung zur Parteienherrschaft, vom Pluralismus zur Netzwerkbildung, von der einfachen zur doppelten Politikverflechtung. Leif konstatiert eine Krise der Akteure, eine Krise der politischen Klasse, eine Krise der politischen Steuerung und eine Krise der Institutionen in der innerstaatlichen Politik (z.B. Leif 1998). Auf diese Punkte wird im folgenden, wenn auch mit anderen Worten und anderer Systematisierung eingegangen.

### **Zentrale Debatten zur Zukunft der Politik auf nationaler Ebene:**

Die Krise der Parteiendemokratie wird unter dem Stichwort der Parteienverdrossenheit seit Anfang der 90er Jahre diskutiert. Diese Debatte hat in den letzten Jahren, auch unter dem Einfluss von Spendenaffären, einen enormen Aufschwung. Neue Demokratie- und Partizipationsformen werden zunehmend als Alternative zur Parteiendemokratie diskutiert. Da diese Debatte eine zentrale Stellung in der wissenschaftlichen wie auch der politischen Landschaft einnimmt (vgl. Koalitionsbeschluss der bundesrepublikanischen Koalition oder auch die Umsetzung plebiszitärer Formen, wie z.B. Unterschriftensammlungen, in den Unionsparteien) wird sie als erste vorgestellt. Im Kontext dieser Diskussion spielt auch die Debatte um die staatliche Steuerungsfähigkeit eine zentrale Rolle. Auf diese Debatte wird deshalb im Folgenden eingegangen. Im Kontext der Debatte um die staatliche Steuerungsfähigkeit sind wiederum Diskussionen zu ‚Governance‘ als neuer Steuerungsform sowie zu neuen Kooperationsformen und der Zukunft des rheinischen Kapitalismus zentral. Diese Debatten werden deshalb anschließend erläutert. Der bundesrepublikanische Nationalstaat besteht jedoch nicht nur aus einer Politikebene, sondern aus verschiedenen. Dies ist in der Debatte um die Zukunft der nationalen Politik umso zentraler als sich in den letzten Jahren Aufgaben und Kompetenzen zwischen den politischen Ebenen verschoben haben. Unter den Stichworten ‚Zukunft des Föderalismus‘ und ‚Glokalisierung‘ werden Debatten um diese Kompetenz- und Aufgabenverschiebungen vorgestellt. In der abschließenden Schlussfolgerung werden die Debatten unter dem Kriterium ‚Gerechtigkeit‘ kritisch beleuchtet, neue Fragen aufgeworfen und sozialpolitische Herausforderungen skizziert.

### **Debatte um die Parteiendemokratie sowie um neue Demokratie- und Partizipationsformen:**

Der Begriff der Parteiendemokratie kann neutral-beschreibend sein, als Begriff für eine Demokratie, in welcher den politischen Parteien eine wesentliche Rolle bei Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zukommt. Häufiger ist er jedoch kritisch-abwertend zu verstehen, als Kritik an einer Demokratie, in der Parteienherrschaft existiert. Einige Autoren problematisieren im Kontext der Kritik an der Parteienherrschaft die Entstehung der Kaste der Berufspolitiker (Voigt 1998), andere kritisieren den übermäßigen Einfluss der Parteien auf die Gesellschaft und den Staat, z.B. die Bedeutung des ‚richtigen Parteibuchs‘ bei vielen Positionen im öffentlichen Dienst.<sup>28</sup>

Seit der Spendenaffäre der Kohlregierung ist innerparteiliche Demokratisierung ein „Top-Thema“ innerparteilicher wie gesellschaftlicher Debatten. Formal-rechtlich ist innerparteiliche Demokratie in der Verfassung der BRD und im Parteiengesetz verankert: Parteien müssen gemäß dieser Gesetze nach demokratischen Grundsätzen organisiert sein. Doch viele Parteimitglieder wie auch Nicht-Parteimitglieder kritisieren die gegenwärtigen Formen innerparteilicher Demokratie. Sie argumentieren, dass die Parteien sich öffnen müssten für weitergehende Demokratisierungen. Hierbei sind Debatten – auch unter dem Stichwort Parteienreform – innerhalb der unterschiedlichen Parteien sowie außerhalb von Parteien zu unterscheiden: Die Grünen weisen traditionellerweise ein hohes Maß an innerparteilicher Beteiligung und Demokratie auf, Diskussion um die Gefahren innerparteilicher Oligarchiebildungen gab es von Beginn an. In den etablierten Parteien, in denen Tendenzen zur Oligarchiebildung stärker ausgebildet und verkrusteter sind, werden entsprechende Debatten erst langsam geführt. Während lange argumentiert wurde, dass die Bereitschaft zur Teilnahme an innerparteilichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen unter den Parteimitgliedern gering ist und deshalb nach wie vor den ‚professionals‘ überlassen werden kann, geht heute die Debatte in die Richtung einer stärkeren innerparteilichen Mitbestimmung. Es wird argumentiert, dass die Bereitschaft

28 Zunehmend wird auch Kritik an der „Mediendemokratie“ geübt, in welcher Spitzenpolitiker immer stärker nach ihrer Medientauglichkeit ausgewählt werden (Glötz 1997, S. 5). Medienwirksamkeit, rhetorisches Geschick und Eloquenz seien, so wird kritisiert, die zentralen Kompetenzen vieler Politiker (Landfried 1994, S. 212). Dabei nehmen vor allem die selbstdarstellerischen Kompetenzen eine überraschende Bedeutung ein. Der Sinn dieser „Qualitäten“ steht jedoch zur Debatte. Gefragt wird ob Menschen, die diese Anforderungen erfüllen, per se für die eigentlichen Aufgaben der Politik befähigt sind (z. B. Glötz 1997).



zur Teilnahme an innerparteilichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen durch Anreizstrukturen gestärkt werden könnte. Erste Anreize – und damit erste Schritte in eine Demokratisierung – wurden in der SPD durch den Mitgliederentscheid bei der Wahl des Parteivorsitzenden umgesetzt. Kritische Debatten zur innerparteilichen Demokratie unter Nicht-Parteimitgliedern gehen – im Zuge zunehmender Parteienverdrossenheit – weit über die innerparteilichen Forderungen hinaus. Verlangt wird eine Öffnung der Parteien für nicht Mitglieder. Form und Ausmaß dieser Öffnung variieren in den Debatten.<sup>29</sup>

Aus der Kritik an der Parteiendemokratie und der Suche nach anderen Demokratie- und Partizipationsformen entstand die Forderung nach einem ‚Mehr‘ an Bürgerbeteiligung. So wird in der wissenschaftlichen wie auch politischen Debatte – und dabei nicht mehr nur von Vertretern partizipativer Demokratietheorien – zunehmend diskutiert, dass die Beteiligung von BürgerInnen und ihren zivilgesellschaftlichen (Selbst-)Organisationen<sup>30</sup> an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zentraler Bestandteil von liberalen Demokratien ist. Zunehmend wird gefordert, Demokratie nicht nur als „Staatsform“ zu begreifen, sondern als einen Prozess, der normativ und materiell die Ausübung politischer Rechte für alle BürgerInnen gewährleisten soll. Mehr noch: ohne umfassende Beteiligung (s-chancen) seien moderne Gesellschaften „nicht mehr konsens- und entscheidungsfähig und damit nicht mehr lebensfähig“ (Kaase 1994, S. 442). „There has been a growing recognition that the ability or power of collective institutions to chart a particular course depends to an increasing degree on the active involvement of the governed.“ (OECD, S. 7)

Die Forderung nach einer verstärkten Integration von BürgerInnen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ist keineswegs neu, sie gelangt jedoch in vielen Ländern seit Anfang der 90er Jahre, vor allem im Zuge der Agenda 21, vermehrt auf die Tagesordnung von Politik und Gesellschaft. Neue Demokratie- und Partizipationsmodelle werden erprobt (für Deutschland vgl. exemplarisch die Beiträge in Klein/Schmalz-Bruns 1997). Ein Wandel politischer Partizipation kann im Hinblick auf mehrere Dimensionen beobachtet werden; diskutiert wird vor allem der Wandel hinsichtlich der Politikebenen, der Akteure und der Politikformen.

Politikebenen: Nationale Politik gerät im Zuge der Europäisierung und Globalisierung im wörtlichen Sinne an ihre Grenzen. Das wohl herausragendste Beispiel hierfür ist der europäische Integrationsprozess. Zeitgleich mit einer Trans- und Supranationalisierung von Politik kann ein Devolutionsprozess, d.h. eine Stärkung der lokalen/regionalen Ebene festgestellt werden. Der Wandel von Staatlichkeit und die Herausbildung vernetzter Politikprozesse in Mehrebenensystemen waren und sind in den vergangenen Jahren Inhalt vielfältiger Debatten, nicht zuletzt hinsichtlich der demokratietheoretischen Konsequenzen (vgl. exemplarisch Kohler-Koch 1998).

Akteure: In der politischen Arena treten eine Vielzahl neuer Akteure in Erscheinung, die neue Issues politisieren und auf lokaler, regionaler, nationaler sowie auch transnationaler Ebene organisations- und zum Teil durchsetzungsfähig machen. Beispiele hierfür sind etwa Nichtregierungsorganisationen (NGO) in der Migrations- und Umweltpolitik. Die Herausbildung neuer Akteure wird dabei zum Teil von etablierten politischen Institutionen bewusst angeregt und/oder unterstützt. Z.B. die Mobilisierung von Kindern und Jugendlichen für die sie betreffende politischen Fragen auf kommunaler Ebene mit Hilfe von Kinder- und Jugendparlamenten oder -räten. Vertreter plebiszitärer Demokratietheorien befürworten diesen Wandel,

29 Greven, Michael Th. (1987); Niedermayer, Oskar (1993, 230-251).

30 Zivilgesellschaft ist ein in unterschiedlichen Kontexten in unterschiedlicher Weise benutzter Begriff. Er wird in analytischer wie auch normativer Weise verwendet. In der Regel wird unter Zivilgesellschaft eine politische und gesellschaftliche Ordnung verstanden, in der zwischen Regierung und Bürger Institutionen die Rechte der Bürger schützen und Interessen vermitteln. Darüber hinaus meint Zivilgesellschaft in der Regel, dass dem Bürger öffentliche Bereiche zur Verfügung stehen, in denen sie sich in staatsunabhängigen Organisationen frei organisieren und artikulieren können. Die Debatte um Zivilgesellschaft hat in den letzten Jahren einen enormen Aufschwung erlebt, nicht zuletzt durch den Zusammenbruch der ehemals sozialistischen Staaten und die (Neu-) Etablierung zivilgesellschaftlicher Strukturen.

während Vertreter der repräsentativen Demokratie unter anderem auf Legitimationsprobleme und auf Fragen der Verantwortung hinweisen. In den neueren Debatten wird auch darauf hingewiesen, dass Unterschiede zwischen den Akteuren, zum Beispiel hinsichtlich ihres sozialen Kapitals, problematisch sind (Geißel/Kern 2000).

Politikformen: Besondere Aufmerksamkeit findet in der öffentlichen und fachwissenschaftlichen Diskussion die Ausdifferenzierung der Formen und Verfahren von Politik. Neben etablierten repräsentativdemokratischen Verfahren (Wahlen) werden zahlreiche direktdemokratische und partizipative Modelle politischer Willensbildungs- und Entscheidungsfindung diskutiert und praktisch erprobt. Während direktdemokratische Verfahren wie Volksinitiative, -entscheide und -begehren in einigen Ländern, allen voran der Schweiz, seit langem konstitutionell verankert und ein zentraler Mechanismus im politischen Prozess sind, werden sie derzeit für die Bundesrepublik Deutschland und die EU gefordert. Auch horizontale, partizipative Politikmodelle wie z.B. Planungszellen, BürgerInnengutachten, Runde Tische, Mediations- und Diskursverfahren werden als Alternative zu und als Ausweg aus der Parteienverdrossenheit betrachtet und teilweise in die Praxis umgesetzt. Befürworter argumentieren, dass solche Politikformen niedrigere Zugangs- und Partizipationsvoraussetzungen als parteipolitische und parlamentarische Partizipation erfordern und eher an den unmittelbaren lebensweltlichen Bedürfnissen der BürgerInnen ansetzen. Auf kommunaler und Länderebene wurden in Deutschland im letzten Jahrzehnt etliche partizipative Verfahren genutzt, so z.B. Mediationsverfahren im Kontext von „Risikopolitik“ (so findet derzeit die erste deutsche Konsensuskonferenz, ein in Dänemark gut etabliertes Verfahren, zum Thema genetische Diagnostik statt). Der Runde Tisch etwa erlangte besondere Prominenz im deutsch-deutschen Vereinigungsprozess. Im Zusammenhang mit dem europäischen Integrationsprozess wurden gelegentlich Volksabstimmungen gefordert, so etwa beim Euro oder auch der Osterweiterung.

In jüngster Zeit richtet sich das Augenmerk auf die „elektronische Demokratie“ (e-democracy). Das Internet wird als mögliches Medium für Wahlen (e-vote) und politische Deliberation sowie für (internationale) politische Mobilisierung/Organisierung zivilgesellschaftlicher Akteure entdeckt und hinsichtlich der Möglichkeiten und Probleme kontrovers diskutiert.

Den regen Debatten über plebiszitäre und partizipative Politikformen liegt die normative Annahme zugrunde, dass erstens ein Zuwachs an Komplexität von Problemen neue Formen der politischen Steuerung sowie der Legitimation von Entscheidungen bedarf. Zweitens wird eine Relation zwischen der Möglichkeit und dem Willen zur politischen Beteiligung“ unterstellt.

Vertreter partizipativer Demokratietheorien (z.B. Barber) argumentieren, dass BürgerInnen eher bereit und fähig seien, sich politisch zu beteiligen, wenn es eine größere und „bessere“ Auswahl an Mitbestimmungsmöglichkeiten gäbe. In der Regel verknüpfen die Befürworter von „mehr“ bzw. einer „starken Demokratie“ mit diesen neuen Formen der gleichberechtigten Beteiligung aller BürgerInnen gerade eine Hoffnung auf „mehr Gerechtigkeit“ und „bessere“ Politikergebnisse.

Vertreter ökonomischer Demokratietheorien, als zentraler Vertreter sei hier Schumpeter genannt, betonen demgegenüber, dass eine breitere Beteiligung von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen kontraproduktiv sei. Demokratie wird in dieser Theorietradition letztlich als eine bestimmte Institutionenordnung verstanden, innerhalb derer sich durch Wahlen legitimierte Konkurrenzkämpfe um Führungspositionen vollziehen. Da der Bürger sich in politischen Sachfragen zu wenig auskennen würde und sogar schlechte Kenner ihrer eigenen langfristigen Interessen seien, würde ein stärkere Beteiligung nicht per se zu Gemeinwohlorientierten Ergebnissen führen. Auch sei eine solche Demokratie ineffizient und würde destabilisierend wirken.

Vertreter des Etatismus wiederum plädieren für eine eindeutige Arbeitsteilung zwischen Staat, Bürgerschaft und Wirtschaft und messen dem Staat die vorrangige Zuständigkeit bei. Stärkere Mitsprachekompetenzen der Bürger würden diese Zuständigkeit möglicherweise verwischen.

So basieren die unterschiedlichen aktuellen Debatten auf unterschiedlichen Staatsverständnissen, unterschiedlichen Menschenbildern (Sind die Bürger rational, kompetent und zu politischen Entscheidungen fähig oder nicht?), unterschiedlichen Einschätzungen von Stabilität (Bringt mehr Bürgerbeteiligung mehr Stabilität oder wirkt sie destabilisierend?) sowie unterschiedlichen Einschätzungen hinsichtlich der Fragen der Effektivität und der Verantwortung.

## **Staatliche Steuerungsfähigkeit**

Staatliche Steuerung ist eine Sammelbezeichnung für Vorgänge der direkten wie auch der indirekten Aufrechterhaltung oder Veränderung des politischen Systems, der Gesellschaft und der Wirtschaft. Die Möglichkeiten der staatlichen Steuerungsfähigkeit werden nicht erst seit der europäischen Integration und den zunehmenden Globalisierungstendenzen sehr kontrovers diskutiert. Nach einer Phase des Steuerungs- und Planungsoptimismus in den 60er und 70er Jahren, setzten sich unterschiedliche Einschätzungen der Steuerbarkeit gesellschaftlicher und ökonomischer Prozesse durch, die jedoch alle als gemäßigt (steuerungsoptimistisch oder steuerungspessimistisch) bezeichnet werden können. Als Beispiel für gemäßigt steuerungsoptimistische Sichtweisen können ältere pluralistische Ansätze angeführt werden. Ältere pluralistische Ansätze unterstellten – in Anlehnung an Konkurrenz- und Marktmodelle – die prinzipielle Artikulierbarkeit und Organisierbarkeit aller Interessen. Neuere Ansätze gehen davon aus, dass die Interessenorganisation und -vermittlung Herrschaftsmechanismen unterworfen ist. Es wird auch darauf hingewiesen, dass gutorganisierte und konfliktfähige Sonderinteressen oft leichter durchsetzbar sind, als schwer organisierbare Interessen. Von den verschiedenen neueren Pluralismusschulen sei hier nur auf jenen Ansatz verwiesen, der einen gesteuerten sozialen Pluralismus befürwortet und für möglich hält. Der Staat hat in diesem Modell die Aufgabe eines Überwachers und Vermittlers. Staatliche Eingriffe sollten dementsprechend für ein Gleichgewicht zwischen den Gruppen, die sich am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess beteiligen (wollen), sorgen. Staatliche Steuerung erscheint somit durchaus möglich und wünschenswert.

Beispiele für eher steuerungspessimistische Ansätze sind neuere systemtheoretische Ansätze. Neuere Systemtheoretische Ansätze führen die Grenzen einer staatlichen Steuerung vor allem auf die Eigendynamiken und die Selbstreferentialität gesellschaftlicher Teilsysteme zurück. Gesellschaftliche Teilsysteme würden quasi ein ‚Eigenleben‘ mit ‚Eigendynamiken‘ führen, auf die schwierig mit staatlichen Steuerungsmitteln zugegriffen werden kann (Luhmann). Im Modell der autopoietischen Systeme sind Staat und Gesellschaft Bestandteile sozialer Systeme, die voneinander abgeschottet nach je eigenen Gesetzmäßigkeiten funktionieren und von anderen Systemen kaum gesteuert werden können. Anderen Ansätzen (z. B. Willke 1995) zufolge ist eine direkte Steuerung in einer komplexen Gesellschaft per se eher indirekt als direkt möglich.

Neoliberale Ansätze argumentieren eher normativ, dass der Staat nur mit dem Ziel sozial-, und wirtschaftspolitisch eingreifen soll, den institutionellen Rahmen der Wirtschaft marktkonform zu regeln. Alle darüber hinaus gehenden Staatstätigkeiten werden als verzerrend abgelehnt.

Die verschiedenen Ansätze unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Einschätzung der Steuerbarkeit von Gesellschaft und Wirtschaft, sondern auch hinsichtlich der Einschätzung der Steuerungsfähigkeit der lenkenden Akteure und Institutionen.

Angesichts der unterschiedlichen Einschätzungen der Steuerungsfähigkeit des Staates und damit auch der Leistungsfähigkeit politischer Institutionen ist es nicht erstaunlich, dass auch die Zukunft der nationalen Poli-

tik je nach implizitem oder explizitem Steuerungsmodell, unterschiedlich eingeschätzt werden kann und eingeschätzt wird.

## **Von Government zu Governance**

In den aktuellen wissenschaftlichen, gesellschaftlichen wie auch politischen Debatten spielt der Begriff der Governance eine zentrale Rolle. Governance wird dabei in vielfältiger Weise definiert und interpretiert (s. hierzu auch die Debatten auf globaler Ebene). In der Regel werden unter Governance ‚neue‘ Formen von institutionellen Arrangements und entsprechender Formen der Handlungskoordination, also auch Verhandlungssysteme (Mayntz/Scharpf 1995: 60f.) unter der Einbeziehung verschiedener Akteure/ Akteurkonstellationen, verstanden. „Governance“ impliziert den Ersatz bzw. die Ergänzung ordnungspolitischer Maßnahmen durch weichere, mit Anreizstrukturen arbeitende Formen staatlicher Aktivität. Der Governance-Begriff hat zunächst vor allem in der Forschung zur Internationalen Politik Fuß gefasst, da die Idee der Selbststeuerung politischer Systeme angesichts des Fehlens eines Steuerungszentrums per se attraktiv erschien (vgl. z.B. Rosenau). Zunehmend wird Governance, vor allem ‚Good Governance‘, aber auch als innenpolitisches Steuerungsmodell bevorzugt, da es kooperative, integrierende, weiche, eben „gute“ Steuerung zu versprechen scheint.

Diese Debatte steht bislang noch am Anfang. Die vielfältigen steuerungs-, institutionen-, demokratie- wie gesellschaftstheoretischen Aspekte, welche bei einem möglichen Übergang von government zu governance eine Rolle spielen, wurden bislang noch wenig ausgeführt.

Auf lokaler Ebene wurden bereits neue kooperative und kommunikative Governance- (und Steuerungs-) Formen erprobt. Vor allem dort sollte die Selbstorganisationspotentiale der Gesellschaft genutzt und aktiviert werden.

Insgesamt fällt auf, dass der Begriff ‚Governance‘ nach wie vor in unterschiedlichster Weise benutzt wird, und dass Ziele sowie Implikationen der unterschiedlichen Diskurse häufig zu wenig bewusst gemacht wurden/werden. Verwenden einige Autoren den Begriff eher normativ, nutzen andere ihn analytisch. Bürger, Umweltgruppen wie auch Wirtschaftsunternehmen erhoffen sich unter dem Dach von „Governance“ mehr Mitsprachrechte, häufig mit unterschiedlichen Ideen über die Inhalte und Auswirkungen. Es fällt weiterhin auf, dass Beispiele von „good governance“ und „good practice“ sich nicht selten auf den zweiten Blick nur hinsichtlich einzelner Kriterien als „good“ erweisen und Gerechtigkeit dabei nicht immer ein zentrales Kriterium ist. Beispielsweise erwiesen sich nicht selten kooperative, partizipative Formen lokaler Bürgerbeteiligung als neue Formen von Elite-Herrschaft (z.B. Geißel/Kern 2000).

## **Zur Debatte über neue Formen politischer Entscheidungsfindung und gewerkschaftlicher Interessenvermittlung**

In einer parlamentarischen Demokratie wie der bundesrepublikanischen ist es die Aufgabe des Parlamentes, Gesetze zu verabschieden und damit die politischen Entscheidungen zu fällen. An den Willensbildungsprozessen, welche den Entscheidungsprozessen vorgeschaltet sind, sind in der Regel auch Interessenverbände maßgeblich beteiligt. Im Modell der pluralistischen Theorie würde sich ein „Gemeinwohl“ in einer pluralistischen Gesellschaft im Idealfall als ein „Gleichgewicht von Interessen“ ermitteln.

Für das allgemeine Verfahren, Politik an einem anderen Ort als dem Parlament auszuhandeln, hat sich das Schlagwort der „Verhandlungsdemokratie“ eingebürgert. Verhandlungsdemokratie wird unterschiedlich eingeschätzt, für die einen ist sie der Beginn der Öffnung der Politik „nach außen“ und damit der Einbeziehung der gesellschaftlichen Interessen. Die anderen sehen die Verhandlungsdemokratie sehr viel kritischer. Der Staat würde sich immer mehr auf eine Stufe mit den privaten Akteuren stellen, sogar auf Regeln ver-

zichten – für „Wohlverhaltenszusagen der privaten Seite“. Einem solchen Verhalten wird vorgeworfen, dass es die „parlamentarische Souveränität in der Gesetzgebung“ untergräbt (alle Zitate: Leicht 2001, S. 5). Problematisch wird dieses Verfahren besonders, da der Staat solche Verfahren nur mit jenen Partnern auf sich nimmt, die ihm überlegen sind. So prämiere die Verhandlungsdemokratie „soziale Machtpositionen, die die verfassungsrechtliche Regelung in Bezug auf die Rechtssetzung gerade neutralisieren wollte“ (Dieter Grimm nach Leicht 2001, S. 5). Argumentiert wird, dass die Macht des Parlaments als der ‚Vertretung der Bürger‘ auf der einen Seite die ‚Macht des Stärkeren‘ (z.B. ressourcenstarke Wirtschaftsverbände) gegenübersteht. In diesem Argumentationsstrang könnten plebiszitäre Mitwirkungsrechte, normalerweise als Schwächung des Parlaments erachtet, das Parlament sogar stärken „gegenüber dem Politik-Oligopol von Exekutive, Parteien, Verbänden und privaten Akteuren“ (ebd.).

Den aufgezeigten Argumentationssträngen liegen implizit oder explizit unterschiedliche Staats- und Parlamentsmodelle zugrunde: So wird beispielsweise die Position des Parlaments unterschiedlich bewertet. Ist das Parlament eine „gute“ Vertretung des Bürgers? Oder werden die Interessen der Bürger nicht viel besser in und durch Interessenverbände und Organisationen durchgesetzt? Die Steuerungsfähigkeit des Staates, und damit die Frage ob der Staat Regeln gegen den Willen starker Akteure durchsetzen kann, wird ebenfalls unterschiedlich bewertet (vgl. Steuerung). Verschiedene Staatsmodelle stehen sich dabei – in der Regel eher implizit als explizit – gegenüber: das Staatsdominanz-Modell, demzufolge der Staat die letztinstanzliche Lenkungsinstitution ist bzw. sein soll; das Modell funktionaler Zuordnung, demzufolge Staat und Gesellschaft in einem Beziehungsgefüge funktional zueinander geordnet sind, wobei der Staat die „Instanz für das Allgemeine“ ist; das Modell der Strukturellen Dependenz, wonach der Staat im Wesentlichen die „Magd der Industriegesellschaft“ ist, strukturell auf die Wirtschaft angewiesen ist, und diese aus eigenem Interesse pfleglich behandelt; das System- und Tausch-Modell, nach welchem Staat und Gesellschaft durch Interessenvermittlung und Tausch miteinander verbunden sind (d.h. der Staat tauscht die Unterstützung einer bestimmten Gruppe/ eines Verbandes gegen eine Staatstätigkeit).

Die Auswirkungen der neuen Formen von Kooperation bei der politischen Entscheidungsfindung werden aus der Perspektive unterschiedlicher Staats- und Parlaments-Modelle unterschiedlich beschrieben. Die Zukunft neuer Kooperationsformen und der Verhandlungsdemokratie wird dementsprechend je nach zugrundeliegendem Modell unterschiedlich bewertet.

## **Erosion herkömmlicher Steuerungsformen**

Im Vorangegangenen ist unter dem Stichwort neue Demokratieformen ein genereller Wandel hin zu neuen Formen der Partizipation konstatiert worden. Auf der Suche nach alternativen Steuerungsmustern markieren kooperativ-dialogische Aushandlungsformen ein neues politisches Stilmittel, welche die Defizite der tradierten aber heute weitgehend erodierten Arrangements ausgleichen sollen.

Denn Formen korporatistischer resp. neokorporatistischer Steuerung waren seit langem fester Bestandteil des deutschen Modells: des so genannten rheinischen Kapitalismus. Staatliche Steuerung gelang vornehmlich zu Zeiten des keynsianischen Wohlfahrtsstaates v.a. auch durch die Einbindung, den Austausch und den Kompromiss zwischen den Konfliktpartnern Lohnarbeit und Kapital und dem Staat. Der Handlungs- und Interaktionsakt von Verbänden mit dem Staat und dem politisch-administrativen System (PAS) wird als „Korporation“ bezeichnet, er markiert spezifische Kommunikations- und Interaktionsformen (Abstimmung, Aushandlung, Einflussnahme). Kern der Korporatismuskonzepte ist die Überlegung, dass im politischen System eine Vielzahl von Interessengruppen agieren, die Zugänge zum PAS haben und deren zentrales Anliegen die Artikulation, Abstimmung und Durchsetzung von Interessen ist. Jedoch treten im Kernbereich korporatistischer Steuerung (Wirtschaft und Arbeit) bestimmte „privilegierte“ Interessengruppen in den Vordergrund. Im „Tripartism“ von Staat, Kapital und Arbeit hat die Inkorporierung gesellschaftli-

cher Interessen mit staatlichen Politiken eine große Bedeutung erlangt. In korporatistischen Arrangements – so die Theorie – sollen Kommunikation erhöht, Konflikte abgebaut und Konsens erleichtert werden, sie sind mit Vorteilen für beide Seiten verbunden. Großverbände, die nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind, etwa Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, nicht im Wettbewerb miteinander stehen und über eine hierarchische Struktur verfügen, erhalten staatliche Anerkennung bzw. ein Repräsentationsmonopol (Lizenz), für die von ihnen vertretenen Bereiche. Sie können so ihren Interessen im politischen Prozess stärkeren Ausdruck verleihen und sind gegenüber anderen Akteuren mit Privilegien ausgestattet. Im Gegenzug übernehmen sie staatliche Aufgaben (z. B. Tarifpolitik), erleichtern so Konsensfindung und Normsetzung, werden also für Steuerungsleistungen instrumentalisiert. Korporatismus ist ein Mechanismus zur Vermittlung und zum Ausgleich von Interessen: eine „intermediäre Steuerungsform“, mit der gerade die Grenzen eindimensionaler politischer Steuerung überwunden werden sollen (Messner 1995). Denn eine Vielzahl von Studien aus der Verwaltungs-, Korporatismus- und Industriepolitikforschung weisen nach, dass der Staat angesichts vielfältiger gesellschaftlicher Transformationsprozesse (Sektoralisierung, Ausdifferenzierung, Spezialisierung, Selbstorganisation) seine Integrations- und Steuerungsfunktion ohne den Einbezug nicht-staatlicher Akteure nicht mehr ausüben vermag (ebd.).

Gegen die pluralistischen Vorstellungen einer gleichberechtigten Interessenrepräsentation (Chancengleichheit verbandsförmiger Interessen) sind zahlreiche Einwände vorgebracht worden. Sie heben den konfliktiven Charakter von Interessenvermittlung hervor, denn:

nicht alle Interessen sind verbandsförmig orientiert und organisiert, dies gilt v.a. für „allgemeine Interessen“; das etablierte politische System der Interessenvermittlung ist nicht offen für sich neu artikulierende Interessen, sondern bleibt selektiv; bestimmte (v.a. marginalisierte) Interessen lassen sich nicht organisieren und es besteht eine Machtasymmetrie zwischen den Interessen (v.a. zwischen Lohnarbeit und Kapital) (vgl. Alemann 1987:43). In der Korporatismus-Debatte wurde gezeigt, dass selbst zwischen verbandsförmig artikulierten Interessen im politischen System keineswegs Chancengleichheit besteht, Umwelt- resp. Nachweltinteressen strukturell benachteiligt sind, bestimmte „organisierte“ Interessen dominieren (Alemann 1987). Dementsprechend unterschiedlich ist die Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen. Erste hängt davon ab, ob Interessen in erforderlichem Maße motivationale und materielle Ressourcen mobilisieren können, um einen Verband oder vergleichbare Instrumente der Interessenvertretung zu etablieren. Letztere beruht auf der Fähigkeit, eine für die Gesellschaft funktionsnotwendige Leistung kollektiv zu verweigern, oder dies zumindest glaubhaft anzudrohen.

Die Engführung der korporatistischen Perspektive auf Organisationen, die partikulare wirtschaftliche Interessenlagen artikulieren, wurde von verschiedener Seite kritisiert (vgl. Streeck 1994, Mayntz/Scharpf 1995), denn sowohl die Anzahl relevanter Akteure als auch ihre Bedeutung für die gesellschaftliche Entwicklung nimmt zu. „Kollektive Akteure verfügen über Einfluss, finanzielle Ressourcen, Know-how, Organisationsfähigkeit und sind damit in der Lage, politische Entscheidungsfindungsprozesse zu beeinflussen und gesellschaftsgestaltend zu wirken“ (Messner 1995:175f.). Demnach erweitert sich das Spektrum „organisierter Interessen“, die als Gesamtheit gesellschaftlicher und politischer Interessen gefasst werden.

„Intermediarität“ als jener Kompromisscharakter, der die Organisationen und Institutionen im System industrieller Beziehungen kennzeichnete, die antagonistischen Handlungslogiken (zwischen Kapital und Lohnarbeit) kombinierte und damit lange Zeit zur Stabilität des deutschen Modells von Mitbestimmung (im Betrieb) und Tarifautonomie beigetragen hatte, galt als einer der Grundpfeiler des so genannten „rheinischen Kapitalismus“. Gewerkschaften und Betriebsräte hatten sich im Zusammenspiel mit Unternehmensführung und Arbeitgeberverbänden als „lernfähige Akteure“ erwiesen, indem sie die Politik auf gegenseitige Akzeptanz und Fähigkeit zum Kompromiss ausrichteten. Doch trotz ausgeprägter korporatistischer Steuerung war die Stabilität des „Modells Deutschland“ immer schon durch die makroökonomische Instabilitäten und Krisenanfälligkeiten der Wirtschaftsordnung gefährdet. Demnach waren korporatistische

Arrangements als eine Antwort der Wachstumskoalition auf Krisen nur eine mögliche Option und blieben stets eine riskante und labile Strategie. Vor dem Hintergrund neoliberaler Wirtschaftsstrategien (Deregulierung, Globalisierung) haben sich die Grundlagen des korporatistischen Arrangements längst aufgelöst, denn Korporatismus bedarf einer „intakten Organisationslandschaft mit umfassenden Interessenorganisationen und hoher Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den Mitgliedern.“ (Weßels 1999:103)

Darüber hinaus fordern sie auch einen handlungsfähigen Interventionsstaat, der intermediäre Regelsysteme etabliert und den Interessenausgleich sozialstaatlich zu flankieren in der Lage ist (ebd.). Der Nationalstaat hatte im „fordistischen“ Kapitalismus als Schlichter und Stifter intermediärer Regel zum Ausgleich der Interessen beigetragen und mit einem ausdifferenzierten System sozialer Sicherung verknüpft (keynesianischer Interventionsstaat).

In den 70er Jahren wurde zum Ausgleich der Interessenlagen von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung die Konzertierte Aktion ins Leben gerufen. Unter damaligen Bedingungen war sie erfolgreich, doch heute haben sich die Verhältnisse deutlich geändert. Die Konfliktfähigkeit der Gewerkschaften hat angesichts der Standort- und Wettbewerbsdebatte an Schlagkraft verloren. Gewerkschaften unterliegen selbst in Zeiten der Funktionsfähigkeit des Arrangements im Hinblick auf Ressourcenausstattung und Mitteln strukturell den Unternehmen und ihren Verbänden.

Spätestens seit dem Kriseneinbruch 1993/1994 sind die „Tugenden“ des deutschen Modells verblasst (Kern/Sabel 1994) und damit auch die alte Geschäftsgrundlagen partnerschaftlicher Kooperation. Angesichts dramatischer Umbrüche in der Weltwirtschaft ist das gesamte System der Industriellen Beziehungen, seine Institutionen (und hier v.a. die Tarifautonomie als Kerninstitution), seine Akteure und Regelungsmechanismen einem tiefgreifenden Wandel ausgesetzt. Der Wandel wird von den Prozessen der Globalisierung der Ökonomie, also der ökonomischen Rezession im Rahmen der Weltwirtschafts- und Währungskrisen, der Europäischen Integration und der Transformation in Osteuropa bestimmt. In zahlreichen Analysen zu den Rückwirkungen der Transformationsprozesse auf die Institutionen und Regelungsmechanismen der Industriellen Beziehungen des Westens werden Unisono gravierende Einschnitte in die gewerkschaftliche Handlungsmacht konstatiert (vgl. Altvater/Mahnkopf 1993). Während bis zur deutschen Vereinigung die Frage nach der Erosion der Interessenvermittlung zumindest strittig war, geriet der „importierte Korporatismus“ im Bereich der Arbeitsbeziehungen, trotz makrokorporatistischer Steuerung zu Beginn der 90er Jahre (bspw. Stufentarife und Sozialpläne), in die Krise. Bis heute ist die Etablierung eines kohärenten Systems Industrieller Beziehungen nicht abgeschlossen. Die notwendige Restrukturierung gewerkschaftlicher Politik in den neuen Bundesländern stand lange Zeit dem Vorantreiben von Reformprojekten sowie der Öffnung für andere Themen und Akteure im Wege.

Angesichts der Internationalisierung der Ökonomie und v.a. der wachsenden Mobilität des Kapitals ist Politik immer weniger in der Lage, den Unternehmern und Geldkapitalbesitzern eine Verpflichtung für das Gemeinwesen, d.h. für soziale Sicherung und Umverteilung abzurufen. Das „Ende der Systemkonkurrenz“ mit dem Zusammenbruch in Osteuropa hat zweifellos dazu beigetragen, den Umverteilungs- und Reformdruck auf die Unternehmen abzumildern (vgl. Altvater 1995). Zwar kann nicht von einer generellen Erosion des Nationalstaats gesprochen werden – schließlich gibt es bisher weder auf europäischer Ebene noch auf supranationaler ein politisches Äquivalent – jedoch ist die Souveränität des Nationalstaates durch den „Verlust der Zinssouveränität“<sup>31</sup> gravierend eingeschränkt (vgl. Altvater/Mahnkopf 1999). Gleichwohl hatte die Politik mit jener bereits in den 70er Jahren begonnenen Deregulierungsoffensive die Verringerung der Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten und damit auch die Erosion nationalstaatlicher Arrangements selbst

31 Seit mit der Deregulierung und Expansion globaler Finanzmärkte (und finanzieller Innovationen wie Derivate), die Preise des Geldes (Wechselkurs und Zinsen) auf den Märkten gebildet werden, verliert der Staat die – qua Zentralbanken exekutierte – politische Kontrolle über die Regulation der Geldsphäre. Dies führt zum Verlust politischer Steuerung von Umverteilung und Beschäftigung.

in Gang gesetzt. Der Regulierungsmöglichkeiten inzwischen weitgehend beraubt, reagiert Politik nun mehr auf die – zum Teil nur vermeintlichen Anforderungen – resp. auf die Ideologie der Standortbedrohung. Gegenüber den feststellbaren Ambivalenzen des Globalisierungsprozesses, der unterschiedlichen Akteuren auch neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen kann (vgl. Hoffmann/Hoffmann 1997), ist für das gesellschaftspolitische Kräfteverhältnis häufig schon die Semantik der Globalisierung ausreichend, um die bestehenden nationalen sozialen Arrangements zu verändern oder gar aufzulösen. Politik reagiert auf die Erfordernisse „systemischer Wettbewerbsfähigkeit“ quasi als Dienstleister mit der „Schaffung von günstigen Bedingungen für unternehmerisches Handeln“ (z.B. mit Entlastung der Unternehmen durch Steuer- und Beitragsreformen und Finanzierung öffentlicher Aufgaben für Soziales und Infrastruktur). Im Europa der Maastrichter Stabilitätskriterien und des Weißbuches zum europäischen „Produktivitätspakt“ gegen die Triadenkonkurrenz wird Inflationsbekämpfung wichtiger als Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik (vgl. Altvater 1995, Altvater/Mahnkopf 1993). Politik, Gesellschaft und die Arbeits- und Sozialbeziehungen haben sich immer mehr der globalen Ökonomie und ihrer (vermeintlichen) Imperative zu beugen (Altvater/Mahnkopf 1996). Gewerkschaften müssen dann zu weitreichenden Zugeständnissen hinsichtlich der Lohn-, Arbeitszeit- und Arbeitsbedingungen bereit sein. Politische Entscheidungsträger nehmen dabei die Schwächung der tradierten Mechanismen gewerkschaftlicher Interessensvertretung in Kauf.

Vor diesem Hintergrund haben auch formlose Regelwerke des korporatistischen Modells zur Aushandlung von Konflikten im „Tripartism“ an Effizienz eingebüßt, wie das Scheitern des „Bündnisses für Arbeit und Standortsicherung“ (1996) vor Augen führte. Die Standortdebatte bietet die Legitimation für den Rückzug vieler Unternehmen aus ihrer sozialen und gesellschaftlichen Verantwortung (Aufkündigung des „fordistischen Gesellschaftsvertrags“) und die Politik setzt dieser Entwicklung substanziell wenig entgegen, sondern unterstützt und betreibt Standortpolitik.

Der verschärfte Wettbewerb und die wachsenden Austrittsmöglichkeiten für Unternehmen haben zu einer Spaltung im Arbeitgeberlager geführt und schränken die Konfliktfähigkeit von Gewerkschaften weiter ein. Wenn Unternehmen sich nationalen Regelsystemen, die ihnen „unzumutbare“ Lasten aufzuerlegen drohen, entziehen können, sind Gewerkschaften darauf zurückgeworfen, sich anstatt bindende Regeln durchsetzen oder erhalten zu können mit freiwilligen, flexiblen und informellen Vereinbarungen abzufinden (Altvater/Mahnkopf 1993:193ff., 1999:311ff.). Bestehende Institutionen und Regelwerke – wie das Tarifvertragssystem – werden von der Kapitaleseite auszuhebeln versucht. Die „Krise des Flächentarifvertrages“, eine „Verbetrieblichung der Tarifpolitik“ und die Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen sind die Folgen einer Anpassung gesellschaftlicher Regelwerke an die Standortpolitik. Das Tarifvertragssystem wurde durch „kontrollierte Dezentralisierung“ seit Anfang der 90er Jahre ohnehin in Richtung Flexibilisierung geändert, nun treten verschärft Formen „wilder Dezentralisierung“ hinzu (Bispink/Schulten 1999b:196ff.).<sup>32</sup> Die massive Verbandsflucht resp. das Ausscheren ganzer Unternehmensverbände aus Arbeitgeberverbänden verstärkte die Erosion des korporatistischen Modells. Die enge territoriale Bindung der Gewerkschaften an den Nationalstaat wirkt für Gewerkschaften in der Globalisierung restriktiv (vgl. Altvater/Mahnkopf 1999). Hübner spricht vom unterschiedlichen „Mobilitätsgrad“ resp. einem „Asymmetrieproblem“, dem Gewerkschaften gegenüber Unternehmen unterworfen sind: Während Unternehmen zwischen loyalty, voice und exit-Optionen (Hirschman) wählen bzw. angesichts der Internationalisierung von Produktion die Kombinationen strategisch verknüpfen können und v.a. die exit-Option in der Standortdebatte ideologisch und real ins Feld führen, können Gewerkschaften dieses Option nicht instrumentalisieren (Hübner 1998:302, Altvater/Mahnkopf 1999:123). Auch das Droh- und Druckpotential der Gewerkschaften (Streik) wirkt nur im nationalen Raum nicht aber im globalen. Globalisierung setzt der Konfliktfähigkeit der Gewerkschaften, solange sich

32 Erstere Formen hielten v.a. mit der deutschen Vereinigung, der Transformationskrise im Osten und der damit zusammenhängenden Rezession 1992/93 Einzug, bekannt sind v.a. Unterschreitungen tariflicher Mindestnormen in Abhängigkeit der wirtschaftlichen Situation eines Unternehmens oder Betriebes (Öffnungsklauseln, Härtefallregelungen, Absenkung von Tarifstandards für bestimmte Beschäftigtengruppen etc.) (ebd.:198).



die Interessenvertretungsstrukturen nicht dem Aktionsradius der Transnationalen operierenden Unternehmen anpassen, enge Grenzen.

Im Zuge der Globalisierung sind die bisher geltenden Regulierungsformen, die immer auch auf einen nationalen politischen Raum mit abgrenzbaren "Innen-" und "Außenbezügen" basierten, gravierenden Veränderungen ausgesetzt, sie bedürfen einer Ergänzung durch soziale und politische Neu-Regulierungen auf nationaler aber auch auf internationaler Ebene (vgl. Messner 1998). Mit den Prozessen der Deregulierung wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Institutionen haben sich die nationalstaatlichen Handlungsspielräume weiter verringert, gleichzeitig sind weitere Aufgabenstellungen und Regelungserfordernisse entstanden.

## **Soziale Pakte und das Bündnis für Arbeit (BfA)**

Neue Arrangements werden vor diesem Hintergrund gesucht und in Form des „politischen Tauschs“ in „sozialen Pakten“, „neokorporativen Bündnissen“, „Solidarpakten“ oder „tripartistischen Übereinkünften“ als neue Formen des Dialogs und Interessenausgleichs etabliert. Das BfA gehört in die Reihe solcher Arrangements. Während die Begriffe für diese kooperativ-dialogischen Austauschprozesse variieren, werden die Ziele dieser Initiativen weitgehend einheitlich als: Handlungsstrategien gegen die Massenarbeitslosigkeit, Sicherung von Ausbildungschancen und Stärkung und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit sowie Sanierung der öffentlichen Haushalte bezeichnet.

In allen westeuropäischen Ländern wurden in den letzten Jahren Reforminitiativen zur Koordinierung von Maßnahmen in verschiedenen Politikfeldern mit dem Ziel initiiert, die massiven Beschäftigungsprobleme zu überwinden. Sie nehmen sowohl in ihrer Zahl als auch in ihrer Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu (Hassel 1999, Art/Nehls 2000). Streng genommen handelt es sich dabei weniger um wirkliche Bündnisse, als vielmehr um die Moderierung unterschiedlicher Interessenlagen. Dabei werden von den beteiligten Akteuren im BfA Zugeständnisse resp. Kompromisse erwartet: von den Gewerkschaften eine moderate Lohnpolitik, von den Unternehmen die Schaffung neuer Arbeitsplätze und dem Staat der Verzicht auf weiteren Sozialabbau. Die übergeordneten Ziele der Übereinkünfte sind: ein fairer Interessenausgleich und politischer Tausch, d.h. gegenseitiges Geben und Nehmen zugunsten Dritter resp. eine gerechte Umverteilung der Kosten und Lasten einer wettbewerbs- und beschäftigungsorientierten Politik.

In der wissenschaftlichen Debatte über Funktion, Form und Potenzial des BfA gehen die Meinungen darüber auseinander, ob das Bündnis eine neue Form des Interessenausgleichs im Sinne einer Anpassung an den Globalisierungsdruck oder aber eine Variante neokorporatistischer Arrangements in der Tradition des „Tripartism“ (Staat, Wirtschaft, Gewerkschaften) darstelle. Der Ausgleich von Interessen und die Einbindung von Unternehmen, Staat und Gewerkschaften charakterisieren „soziale Pakte“ ebenso wie herkömmliche korporatistische Arrangements und die Existenz der Strukturen korporatistischer Interessenvermittlung gilt als eine Vorbedingung für die Auflage von Bündnisgesprächen und „Sozialen Pakten“. Während jedoch Gewerkschaften im „Tripartism“ ihre Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den Mitgliedern (z.B. freiwillige Einkommenspolitik mit zeitweisem Einkommensverzicht, oder bei Erhalt gefährdeter Arbeitsplätze) nur sicher zu stellen vermochten, wenn im Gegenzug Einkommen oder aber Mitbestimmungsrechte verbessert wurden, stehen im BfA weniger um distributive als vielmehr regulative Aspekte im Vordergrund (Hassel 1998). Die Gegenleistung der anderen Partner für zurückhaltende Lohnpolitik der Gewerkschaften sind nicht mehr materielle Anreize, sondern Maßnahmen zur Belebung der Arbeitsmärkte und Beschäftigungssicherung. Das übergeordnete Ziel bleibt ein abgestimmtes Krisenmanagement, d.h. die Überwindung der Arbeitsmarktkrise (vgl. Hassel 1998: 626).

Im Gegensatz zu korporatistischen Arrangements zeichnen sich „soziale Pakte“ dadurch aus, dass sie strategisch und längerfristig angelegt sind, nicht einzelne oder wenige Maßnahmen und Problemfelder, son-

dern eine ganze Reihe von Themenbereichen und Reformschritten behandeln und sie demnach auch verschiedene, in der Regel eng miteinander verbundene Politikfelder, betreffen. Reformen in voneinander abhängigen Politikfeldern (Tarif-, Sozial, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik) wirken sich in aller Regel auch auf die Konfiguration der jeweils anderen aus.

Die inhaltliche Offenheit der BfA-Gespräche ermöglicht so dynamische Prozesse und zumindest potenziell die Chance überkommene Handlungsmuster zu überdenken und Modernisierungsprozesse einzuleiten. Sie werden von nicht wenigen Autoren deshalb als soziale und steuerungspolitische Innovationen bezeichnet, die über die tradierten Interaktionsmuster des (korporatistischen) Interessenausgleichs hinaus neue Handlungsoptionen eröffnen.

Bezugnehmend auf die Ausführungen zu den Grenzen nationalstaatlicher Steuerung und Veränderung der Politikebenen durch die Prozesse von Europäisierung und Globalisierung lassen sich auch für die weichen Steuerungsformen „Sozialer Pakte“ oder „Bündnisse für Arbeit“ zwei zentrale Trends feststellen: Auf der einen Seite werden „beschäftigungswirksame“ und „beschäftigungsfördernde“ Übereinkünfte sowohl auf der nationalstaatlichen Ebene („Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“) als auch auf regionaler, sektoraler und kommunaler Ebene (z.B. Bayrisches Bündnis für Arbeit, Runder Tisch Textil usw.) initiiert. Auf der anderen Seite wird die Etablierung kooperativer Arrangements auf europäischer Ebene als Erfolgsbedingungen nationaler und regionaler Initiativen gefordert. Auch im Bereich Gestaltung der Arbeitsbeziehungen lassen sich neben Initiativen einer Europäisierung von Politikgestaltung auch Devolutionsprozesse, also die Stärkung regionaler und lokaler, kooperativer Aushandlungsprozesse konstatieren. Beide Entwicklungen führen – so die Annahme – erst in ihrem Zusammenspiel zu optimalen Lösungen. Wobei nationale Gremien und Dialogrunden (wie das BfA) die Aufgabe haben, Interventions- und Handlungsmöglichkeiten auf verschiedenen Ebenen zu entwerfen.

Die vielfältigen Initiativen zu nationalen oder regionalen Reformmaßnahmen zur Sicherung von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit sind demnach Beispiele für die Suche nach neuen dialogischen, kooperativen Austauschformen. Gleichwohl zeigen die freiwilligen Übereinkünfte auch zahlreiche Grenzen und Fallstricke für die Vertretung der Interessen Beschäftigter. In der Mehrzahl der sektoralen oder regionalen sozialen Pakte zur Beschäftigungssicherung wird zwar eine Sicherung der Arbeitsplätze der Stammbeschäftigten erreicht, jedoch kaum tatsächlich neue Arbeitsplätze geschaffen, d.h. soziale Pakte können durchaus selektiv und wirken. Die Verlagerung der Regulierung auf die betriebliche Ebene überfordert häufig die Betriebsräte, führt zu Konflikten mit den Gewerkschaften und erhöht den unternehmerischen Erpressungsdruck in den Betrieben. Harte tarifliche Standards geraten leicht in den Strudel des betrieblichen „Concession Bargaining“. In „Standortpakten“ werden den Beschäftigtenvertretern nicht selten weitgehende Zugeständnisse dafür abverlangt, dass die Unternehmen standort- und damit arbeitsplatzsichernde Maßnahmen ergreifen (ebd.:203). Mit der Drohung der Standortverlagerung zwingen Unternehmen sogar Betriebsräte Tarifbrüche zu sanktionieren, weil sie hoffen, damit Kündigungen oder Konkurse abzuwenden.<sup>33</sup>

Überdies wird die Frage aufgeworfen, ob und wieweit sektorale und betriebliche Übereinkünfte (Sozialpakete) mit den Geboten der Tarifautonomie vereinbar sind, gerade weil sie nicht selten von tarifvertraglichen Regelungen abweichen und damit Gefahr laufen die erreichten Standards weiter zu unterlaufen. So wird der Befürchtung Ausdruck verliehen, dass im BfA sogar tarifpolitische Entscheidungen zur „Kompensation sozialpolitischer Regulierungsversäumnisse“ missbraucht werden könnten (Urban, metall 02/01) und die tarifpolitische Disziplinierung der Gewerkschaften noch weiter voran getrieben wird.

33 Lt. einer WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 1997/98 berichteten 17,5 % von ihnen von Tarifverstößen, d.h. Unterschreitungen der Tarifstandards (v.a. bei Arbeitszeit, Lohn, Gehalt und Zuschlägen) (vgl. einblick 15/99:5, Bispinck/Schulten 1999). Die vor allem in den FNL etablierten „tariflichen Öffnungsklauseln“ sind in über hundert Tarifbereichen für ca. 13 Millionen Beschäftigte längst Realität (vgl. einblick 23/99:1).

Im BfA bedeutet die „Einbindung“ der Gewerkschaften bisher v.a. „Befriedung von Lohnforderungen“ bzw. Lohnzurückhaltung. In der gegenwärtigen Konstellation besteht sogar die Gefahr, dass das BfA dafür benutzt wird, die Gewerkschaften langfristig auf einkommenspolitische Ziele festzulegen. Von vielen Autoren wird die Einseitigkeit der Zugeständnisse von Seiten der Gewerkschaften (etwa in der Tarifrunde 2000) beklagt, denn die Arbeitgeber sind trotz einer „beschäftigungsorientierten“ Tarifpolitik von Seiten der Gewerkschaften ihre Gegenleistung bisher weitgehend schuldig geblieben.

In der Debatte um die Gestaltung des BfA wird überdies kontrovers diskutiert, ob und in welcher Form die Lohnpolitik überhaupt zum Gegenstand des BfA gemacht werden soll. Während die einen die Einbindung der Gewerkschaften in ein Konzept moderater Lohnpolitik als tarifpolitische Disziplinierung ablehnen, plädieren andere dafür, dass die Gewerkschaften gerade das BfA als Gestaltungsraum nutzen und offensiv eigene Konzepte einer „beschäftigungsorientierten Tarifpolitik“ vorlegen und vertreten sollen (vgl. Bispinck/Schulten 1999). In der Tat wird im BfA bereits die Debatte um eine institutionelle „Reform des Flächentarifs“ geführt. Es ergeben sich im für die Gewerkschaften BfA demnach unterschiedliche Zielkonflikte zwischen dem Erhalt einer uneingeschränkten Tarifautonomie einerseits und der Notwendigkeit der politischen Verständigung zwischen Interessengruppen andererseits.

Bereits in der Korporatismus-Debatte wurden die Dilemmata von Interessenverbänden (intermediären Organisationen, wie Gewerkschaften) problematisiert: So erfordert die erfolgreiche politische Interessenvermittlung stets das gleichzeitige Befolgen zweier unterschiedlicher Handlungslogiken: Erstens müssen Akteure eine möglichst große soziale Basis rekrutieren, zweitens als Repräsentanten ihrer Mitgliedschaft deren Interessen vertreten – „Mitgliedschaftslogik“ – und drittens den „Imperativen der Systemintegration“ folgen, d.h. im politischen Umfeld strategische Interaktionsfähigkeit auch mit (potentiellen) Bündnispartnern unter Beweis stellen – „Einflusslogik“ (vgl. Streeck 1987). Die Handlungslogiken stehen in der Regel in einem widersprüchlichen Verhältnis, so kann sich das Verfolgen der Mitgliedschaftslogik negativ auf die strategische Interaktionsfähigkeit („Einflusslogik“) auswirken und umgekehrt. Diesem Dilemma sind Gewerkschaften auch im BfA ausgesetzt. Sie sehen sich angesichts der Globalisierungs- und Integrationsprozesse gezwungen, den Prinzipien zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit zu folgen (vgl. Altvater/Mahnkopf 1993, 1999). Die Krise erzwingt reaktive Anpassungsprozesse, in denen die Schutzfunktion gewerkschaftlicher Interessenvertretung gegenüber der Gestaltungsfunktion dominiert: Halten sie am Status quo fest, dann schrumpft nicht nur die Gruppe der von ihnen vertretenen Lohnabhängigen, sondern damit auch ihre Durchsetzungskraft und ihr politischer Einfluss; betreiben sie eine bloße Anpassungspolitik an die realen und vermeintlichen Wettbewerbs- und Weltmarktzwänge, dann erdulden sie stillschweigend die sozialen und ökologischen Folgen dieser Prozesse und nehmen Entsolidarisierung und schwindende Handlungsfähigkeit in Kauf; betreiben sie aber eine Politik der Abkopplung ihrer Interessenvertretung vom „Sachzwang Weltmarkt“, dann geraten sie in Konflikt mit den Akteuren der „Standort- und Produktivitätspakte“ (Managern, Belegschaften und betriebsegoistischen Interessenvertretern) (vgl. Dörre 1995:160, Bispinck/Schulten 1999).

## **Zukunft des Föderalismus**

Der Föderalismus war in den letzten Jahren vielfachen Wandlungen unterworfen. Galt es beispielsweise in der Vergangenheit, einen „kooperativen Föderalismus“ auszubauen und wurde das Ziel der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ verfolgt, so hat sich diese Politik schon seit den 80er Jahren verändert. Seitdem soll der Föderalismus „Vielfalt, Autonomie und Subsidiarität garantieren“ (Schultze 2000, S. 682). Die Idee des Wettbewerbsföderalismus ist heute dominierend.

Im Dezember 1998 kamen auf der Jahreskonferenz in Potsdam die Regierungschefs der Länder überein, dass die bundesstaatliche Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung einer Modernisierung zu unter-

ziehen sei („Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“). Die Neuordnung der Kompetenzverteilung und der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern wird in den nächsten Jahren anstehen.

Zur Föderalismusreform gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Debatten. Kritisiert wurde in den letzten Jahre am kooperativen Föderalismus vor allem, dass die Verantwortlichkeit der Ebenen nicht transparent seien und die Selbständigkeit der Länder zu eingeschränkt sei. Debattiert wird auch das Verhältnis zwischen Geber- und Nehmerländern und die Frage, wie viel Asymmetrie Föderalismus verträgt.

## **Glokalisierung**

Die Kommunen haben in der Bundesrepublik einerseits eine relativ starke, verfassungsrechtlich verankerte Position. Nach Grundgesetz Art. 28 Abs. 2 sind „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. In der Verfassungswirklichkeit sind die Kommunen mit einer hochgradigen Verflechtung mit Bund und Ländern konfrontiert und sind von diesen abhängig, denn Beschlüsse der Länderparlamente und des Bundestags haben für sie bindende Wirkung.

In der politikwissenschaftlichen und politischen Diskussion werden die Stellung und die Möglichkeiten der Kommunalpolitik unterschiedlich bewertet: Während einige AutorInnen von einer sich „immer stärker durchsetzenden Zentralisierung“ und damit einer Verringerung der kommunalen Kompetenzen ausgehen, verweisen andere auf die nach wie vor bestehenden kommunalen (Entscheidungs-) Kompetenzen und Freiräume.<sup>34</sup>

Die Kompetenzen und Aufgaben der Kommunen haben sich in den letzten Jahren geändert. Wie bereits beschrieben, gibt es nicht nur Globalisierungs- sondern auch Dezentralisierungs- und Devolutionstendenzen. Diese Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Lokalisierung wird „Glokalisierung“ genannt.

Kommunale Entwicklungen werden heute keineswegs nur durch die nationale Ebene beeinflusst, vielmehr wirken sich auch supra- und internationale Entscheidungen auf die kommunale Ebene aus (vgl. z.B. die LA 21 Prozesse). Zunehmend werden aber auch Kommunen zu ‚global players‘, sie vernetzen sich transnational.

Allerdings ist bislang noch umstritten, wie sich die Globalisierung und die Veränderung des Nationalstaats auf die lokale Ebene konkret auswirkt und in Zukunft auswirken wird. Ökonomen verweisen darauf, dass Globalisierung – in diesem Fall verstanden als verstärkte Marktintegration – zu einer ökonomischen Dezentralisierung führt. Zeitgleich verliert der Nationalstaat in vielen Bereichen Kompetenzen. Die Debatte, in welchem Ausmaß der lokalen Ebenen im Zuge von Entstaatlichung und ökonomischer Dezentralisierung mehr fiskalische und wirtschaftliche Aufgaben übertragen werden, und ob damit ein höheres Maß an politischer Selbstverantwortung einhergeht, ist noch nicht abgeschlossen (vgl. Garrett/Rodden 2000).

34 Es existieren in der BRD verschiedene Gemeindeverfassungstypen. So unterscheiden sich die konkreten Entscheidungskompetenzen der Kommunen von Bundesland zu Bundesland (ausführlich: Rudzio 1991, S. 368ff.). Eine Reihe wichtiger, teils freiwilliger, teils gesetzlich übertragener Pflicht-Aufgaben oder sogenannter Auftragsangelegenheiten liegen im Kompetenzbereich aller Kommunen, gleich welchen Gemeindeverfassungstyps, zum Beispiel Straßenbau, Verkehrswesen, Erziehung (Schulen, Kindergärten), Jugendpflege, öffentliche Sicherheit (Feuerschutz, Gewerbeaufsicht, Baupolizei), Sozialhilfe, Bildung und Kultur (Volkshochschulen, Büchereien, Theater), Versorgung/Wohnungswesen (Wasser, Strom, Gas, Stadtplanung), Gesundheitspflege (Abfallentsorgung, Kanalisation).

## 5. Schlussfolgerungen

Die in der Überblickstudie skizzierten wissenschaftlichen Debatten zur Zukunft der Politik zeigen wichtige Tendenzen und Verschiebungen der Schwerpunkte und Bewertungen in unterschiedliche Richtungen.

Die gegenwärtigen Analysen und Debatten zur Zukunft der Politik orientieren sich zunehmend an umfassenden Konzepten zur Optimierung des politischen Steuerungssystems, zu Ausgestaltungs- und Demokratisierungsmöglichkeiten, neuen Steuerungsformen und globalen Politiknetzwerken. Politiknetzwerke aller Art haben Konjunktur, tragen sie doch dazu bei, dass die stakeholders an der Lösung der sich stellenden Aufgaben partizipieren können. Schwerpunkte dieser Diskussionen kreisen um Begriffe wie Transparenz, Legitimität, Systemvertrauen, Nachvollziehbarkeit, Zugangsmöglichkeit.

In der steuerungstheoretischen Diskussion verschiebt sich der Blick vom Staat als zentralem Organisationsmuster gesellschaftlicher Steuerung zur netzwerkförmigen Steuerung (Mayntz 1993). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass bei der konkreten Gestaltung von Politikfeldern in zunehmendem Maße institutionell vorgegebene Strukturen zugunsten von Netzwerken aufgelöst werden (Messner 1995). Netzwerke werden also als besondere Steuerungsformen angesehen, die gemeinsames Handeln verschiedener Akteure koordinieren und moderieren und die Steuerungsgrenzen des Staates überwinden helfen (Héritier 1993). Ein zentrales Strukturelement von Netzwerken ist das Vorhandensein horizontaler statt hierarchischer Beziehungen. Gleichzeitig findet eine Erweiterung des Akteurspektrums statt (Messner 1997). Netzwerkanalysen können auch der deskriptiven Beschreibung von Strukturen und Beziehungen zwischen organisatorischen Einheiten und Akteuren dienen (Pappi 1993).

Die positiven Wirkungen netzwerkförmiger Steuerungsprozesse wurden im ökonomischen Bereich oft herausgestellt, wobei hier die Effektivierung marktwirtschaftlicher Prozesse zur Herstellung systemischer Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund stand (Messner 1995): „Ziel ist der Aufbau eines competitive cooperative system, also einer durch Dialog und Verbund korrigierten und potenzierten Marktwirtschaft sowie die kontinuierliche Entwicklung der sozialen und ökologischen Dimensionen in Wirtschaft und Gesellschaft“ (Eßer u.a. 1995, S.556). Für Mayntz bietet ein Netz auch die Möglichkeit, die dysfunktionalen Konsequenzen, die Hierarchie und Markt hervorbringen, zu vermeiden, „indem es die für die Marktteilnehmer typische Autonomie mit der Fähigkeit von Hierarchien kombiniert, bewußt Ziele zu verfolgen und ihre Handlungen im Hinblick auf ihre antizipierten Folgen bewußt zu kontrollieren“ (Mayntz 1993, S.45). Bei dieser Korrekturfunktion dysfunktionaler Effekte sind wiederum Staat und Markt, wenn auch netzwerkförmig verbunden, die zentralen Steuerungsinstrumente. NGOs betonen nun verstärkt horizontale, auf Dialog und Öffentlichkeit zielende Instrumentarien und setzen gleichzeitig ganz andere und neue (interdependente) Themenkomplexe, Meinungen oder politische Zielrichtungen auf die politische Agenda.

Vor allem die Krisenerscheinungen in den Bereichen Soziales und Ökologie machen die Enthierarchisierung der staatlichen Steuerung erforderlich. Sie wird in diesen Bereichen realisiert, weil auf Grund der globalen und komplexen Probleme eine hoheitliche Durchsetzungsgewalt nicht mehr erfolgreich erscheint. Für die Regeln des Marktes oder die internationale Sicherheitspolitik hingegen besteht bereits eine hohe Übereinstimmung (Hegemonie) hinsichtlich der Ausrichtung kapitalistischer Vergesellschaftung. Nun wird auch in den Bereichen Ökologie und Soziales „die intentionale Koordination divergierender Erwartungen und kontingenter Pläne ... überlebenswichtig wie nie zuvor in der menschlichen Geschichte“ (Scharpf 1993, S.57). Die Suche nach Bearbeitungs- und Lösungsmöglichkeiten setzt in den entsprechenden internationalen Gremien die Erweiterung der Beteiligungsmöglichkeiten, materielle Anreize und die Akzeptanz gegenläufiger Meinungen voraus.

Die Stellung des Staates als höchstem (monolithischen) Steuerungszentrum löst sich auf Grund dieser Entwicklung aber nicht schon deshalb auf, weil netzwerkförmige Politikformen praktiziert werden (Mayntz

1993). Ähnlich argumentiert Benz: „In Form der Interessenvermittlung durch Politiknetzwerke überdauert der Pluralismus im kooperativen Staat. Im Unterschied zum klassischen Pluralismus, in dem ein souveräner Staat den gesellschaftlichen Interessengruppen gegenübersteht, tritt der Staat nunmehr selbst in Gestalt vielfältiger Einheiten auf, ist also selbst pluralisiert und in horizontale Beziehungen mit gesellschaftlichen Gruppen eingebunden“ (ebd. 1997, S.107).

Die These der Krise oder Auflösung des Staates ist demzufolge kritisch zu sehen. Auch wenn der Staat an Entscheidungssouveränität verliert, weil er z. B. den Klimawandel nicht im Alleingang bewältigen kann, scheint er gleichzeitig in vielen Bereichen seine Souveränität zu festigen. Mayntz selbst relativiert ihre These vom schwachen Staat, indem sie feststellt, dass staatliche Instanzen „den gezielten Aufbau besser strukturierter Policy-Netzwerke aus öffentlichen und privaten Organisationen oft geradezu als Steuerungsstrategie einsetzen“ (Mayntz 1987, zitiert nach Knoepfel/ Kissling-Näf 1993, S.274). Dieses Strategieelement entspricht gleichzeitig mehr oder weniger den Forderungen der gesellschaftlichen Akteure nach angemessenen Ausdrucks- und Vermittlungsmöglichkeiten für ihre Belange. D.h. dass die Etablierung von Verfahrensregeln in internationalen Institutionen, die den gesellschaftlichen Akteuren die (partielle) Beteiligung am Verhandlungsprozess oder die Teilnahme an nationalen Verhandlungsdelegationen ermöglichen, nicht unbedingt auf veränderte gesellschaftliche Einflussmöglichkeiten oder staatliche Machtverhältnisse hindeuten. Vielmehr kann aus gutem Grund der Wandel vom korporativen zum kooperativen Staat gerade im Zuge der Globalisierung als eine Notwendigkeit gedeutet werden, um die bestehenden Herrschaftsverhältnisse im Inneren des Staates wie nach außen trotz sozialer und ökologischer Krisen zu sichern.

Die Frage nach den Machtverhältnissen zwischen den einzelnen Akteuren und Akteursgruppen und die möglichen Vereinnahmungsversuche (Kooptation) der einflusssschwachen durch die machtvollen Akteure bleibt auf diese Weise aber ausgeblendet. Dieses allgemeine Defizit in der Netzwerkanalyse ist wohl der Orientierung an staatlichen und marktorientierten Akteuren geschuldet, zwischen denen die Machtasymmetrien entweder gering eingeschätzt oder bewusst vernachlässigt wurden. Mittlerweile muss dieser Netzwerkaspekt aber nicht nur auf Grund der Standort- und Globalisierungsdebatte berücksichtigt werden. Gerade auch das Auftauchen der gesellschaftlichen Akteure auf der internationalen Bühne der Politik machte dies erforderlich. Bei solch ungleichen Kontrahenten bzw. Partnern erhalten die unterschiedlichen Einfluss- und Machtpotenziale im Umfeld internationaler Verhandlungen einen größeren Stellenwert.

Die Kooperationserfahrungen der Gewerkschaften konzentrierten sich in der Vergangenheit auf Konfliktaustragungsformen zwischen Lohnarbeit und Kapital (Aushandlung von Tarifverträgen etc.) und die Verhandlungsformen waren im (neo-)korporatistischen Modell der Interessenvertretung hochgradig institutionalisiert. Chancen für neue gesellschaftliche Allianzsysteme ergeben sich einerseits mit der ideologischen Öffnung der etablierten Parteien, andererseits mit der verschärften Krise der Arbeitsgesellschaft. Krüger (2001) sieht gar die Grundlage für künftige Bündnisse aus Gewerkschaften und Teilen der Neuen Sozialen Bewegungen, wodurch die Mobilisierungspotenziale und politischen Einflussmöglichkeiten ausgebaut sowie die gesellschaftspolitische Bedeutung erhöht werden kann. Mit der Öffnung gegenüber gesellschaftskritischen Neuen Sozialen Bewegungen können die Gewerkschaften die eigenen Bewegungselemente reaktivieren (vgl. auch Jahn 1996). Gleichzeitig weist Jahn (1993) aber auch auf die Gefahren der Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Neuen Sozialen Bewegungen hin, da die beiden Akteursgruppen zum Teil fundamental unterschiedliche Positionen vertreten bzw. grundsätzliche Differenzen in den jeweiligen Weltbildern innewohnen.

Festgehalten werden kann, dass Politikgestaltung im politischen System neben den internen Handlungsbedingungen der Akteure auch durch sozioökonomische, politische und kulturelle Aspekte beeinflusst wird. Krüger (2001) identifiziert unterschiedliche Einflussaspekte, die das politische Handeln von Gewerkschaften prägen:

- *Kulturelle und kognitive Variablen:* Veränderungen in der öffentlichen Meinung (Sensibilisierung für Probleme), die „kulturelle Anschlussfähigkeit“ von Themen, die politische Kultur; die Wahrnehmung von Problemlagen und Handlungsanforderungen durch die Akteure,
- *Politische Variablen:* Geschlossenheit oder Offenheit des politisch-institutionellen Systems (d.h. Zugangs- und Inklusionschancen, institutionalisierte Partizipationschancen), Veränderungen in der Regierungskoalition (Politikwechsel), politische Einfluss- und Interessenvermittlungsstrukturen, traditionelle politische Konfliktlinien,
- *Ökonomische Variablen:* Veränderungen in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen (Prosperitäts- und Krisenphasen der wirtschaftlichen Entwicklung, Wohlstandsniveau).

Die gesellschaftliche Organisation von Produktion und Arbeit ist eine entscheidende Dimension der Gesellschaftsentwicklung, demzufolge sind progressive Gewerkschaften ein unverzichtbarer Bestandteil der Auseinandersetzungen über gesellschaftliche Alternativen. Im Globalisierungsprozess werden nationale Akteure wie die Gewerkschaften in ihren Handlungsspielräumen beschnitten. Um die internationale Konkurrenzsituation der Lohnabhängigen zu unterlaufen, sollte die gewerkschaftliche Organisation auf der internationalen Ebene bei der Gestaltung von verschiedenen Politikfeldern intensiviert werden. Die Auswirkungen der neoliberalen Politik sind in vielen Entwicklungsländern viel direkter zu spüren und die Interessengegensätze wesentlich deutlicher als in den Industrieländern. Ein grenzüberschreitender Erfahrungsaustausch sowie internationale Kommunikations- und Organisationsstrukturen sind bereits ansatzweise erkennbar: am Beispiel des Austauschs zwischen den United Electrical Workers (UE) und der mexikanischen Frente Autentico de Trabajo (FAT) (vgl. Lüthje/Scherrer 1997) und am Beispiel des Netzwerks Transnational Information Exchange (TIE) (vgl. Moody 1997).

Sozialpolitik und insbesondere Arbeitsbeziehungen sind Politikfelder, die in fast allen Staaten umfassend institutionell geregelt sind, weil sie eine zentrale Bedeutung für die Stabilisierung und Legitimierung gesellschaftlicher Machtverhältnisse sowie für die Regelung und den Ausgleich von Interessenkonflikten haben. Wie auch das Beispiel der EU zeigt, sind Sozialpolitik und insbesondere Arbeitspolitik mehr als andere Felder durch Souveränitätsansprüche und Subsidiaritätsforderungen vor internationaler Regulierung abgeschirmt.

Auf der europäischen Ebene werden unterschiedliche Schwerpunkte und Verläufe zwischen den gesellschaftspolitischen und wissenschaftlichen Debatten deutlich. Während in den wissenschaftlichen Debatten das Endziel der Integration Europas, der europäische Staatskörper, die Harmonisierung und ähnliche Themen vorherrschen, finden wir in den politpraktischen – und dazu gehören auch die juristischen Debatten – vorwiegend Verfahrensfragen, Durchsetzungsstrategien, begrenzende Positionen. Die Bewertung weicher Instrumente, etwa des jährlichen Aktionsplans in der Beschäftigungspolitik, ist in den wissenschaftlichen Debatten insgesamt positiver als in der politpraktischen Diskussion. In den wissenschaftlichen Debatten werden die positiven Veränderungen über längere Zeiträume sichtbarer gewürdigt, gegenüber den Tagesproblemen.

Die Debatten um die Zukunft der nationalstaatlichen Politik sind vielfältig und implizit oder explizit verschiedenen Theorietraditionen verhaftet. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie von erheblichen Veränderungen der nationalstaatlichen Regulierungs-, Governance- und Governmentformen ausgehen. Der Nationalstaat scheint in einigen Bereichen ‚geschwächt‘ zu werden und Kompetenzen ‚nach oben‘, ‚nach unten‘ und ‚zur Seite‘ abgeben zu müssen, in anderen Bereichen mag er Kompetenzen hinzugewinnen. Erkennbar ist auch, dass die Trennlinien zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft neu gezogen werden (müssen). Die unterschiedlichen Debatten kommen allerdings zu unterschiedlichen Einschätzungen über die reale sowie die wünschenswerte Richtung dieser Entwicklungen. Es soll an dieser Stelle nicht versucht werden, die verschiedenen Debatten zusammenzufassen, vielmehr soll gefragt werden, welche offenen Fragen und

Probleme aus der Sichtweisen der Gewerkschaften und der Arbeitnehmer existieren. Fragen nach Gerechtigkeit spielen dabei eine zentrale Rolle:

Aus dieser Perspektive wäre in der Debatte um neue Steuerungsformen, also um Governance anzumerken, dass der kooperative Aspekt betont wird, während Konfliktdimensionen ausgeblendet werden. Dialogische Vernetzungen und Kooperationsformen sowie die Möglichkeit zu weit gehenden win-win-Lösungen werden betont. Es ist fraglich, ob ein solcher Ansatz den vielfältigen Strategiemöglichkeiten von Gewerkschaften entspricht. Vielmehr existieren auch in dialogisch-kooperativen Netzwerken Interessengegensätze, konflikthafte Dimensionen und Machtunterschiede und es werden Macht- wie Verteilungskämpfe geführt. Es gälte, diese bislang in der Governance-Debatte noch wenig thematisierte Tatsache, stärker in den Diskurs einzuführen .

Es ist noch wenig darüber bekannt, ob der zu beobachtende Wandel politischer Partizipationsformen auch einen Wandel in Richtung von mehr Gerechtigkeit führt, und wenn ja, unter welchen Bedingungen, welcher Art und mit welchen Folgen und Ergebnissen. Verschiedene Studien verdeutlichen, dass die aus der Forschung zu verfassten Partizipationsformen bekannte „Quasi-Gesetzmäßigkeit“ zum Einfluss sozioökonomischer Ressourcen auch für nichtverfasste Partizipationsformen gilt (Kaase 1994, 445). Derzufolge haben jene BürgerInnen oder Gruppen mit z.B. hohem sozialen, finanziellen und kulturellen Kapital (Bourdieu) auch bei partizipativen Verfahren bessere Chancen, ihre Interessen und Rationalitäten in deliberative Prozesse einzubringen als solche mit einer niedrigeren Ressourcenausstattung. Nicht selten führen partizipative Verfahren deshalb genau zum Gegenteil von Gleichheit und Gerechtigkeit. In letzter Konsequenz kann die Abhängigkeit von sozioökonomischen Ressourcen dazu führen, dass sich die Kluft zwischen Privilegierten und Nicht-Privilegierten durch partizipative Verfahren noch vergrößert (vgl. auch Geißel/Kern 2000). Ferner bringen solche Verfahren auch nicht per se eine höhere Beteiligungsbereitschaft von bislang politisch wenig involvierten Bevölkerungsgruppen mit sich. In einigen Fällen scheinen partizipative Beteiligungsformen jedoch durchaus Chancen zu bieten, wie z.B. Lokale Agenda-21-Prozesse oder auch Partizipationsmodelle für Kinder und Jugendliche illustrieren. Die Frage, ob neue Beteiligungsformen eine demokratische Wende einläuten oder ‚alter Wein in neuen Schläuchen‘ sind, sollte deshalb von den Gewerkschaften immer wieder gestellt werden.

Auch direktdemokratische Verfahren, häufig als Garant für gerechte Beteiligung erachtet, weisen einerseits durchaus Potenziale für mehr Entscheidungsgerechtigkeit auf. Doch andererseits weist einiges darauf hin, dass direktdemokratische Verfahren „unter gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen ressourcenstarken Bevölkerungsgruppen einen zusätzlichen Vorteil verschaffen könnten“ (Roth 1997, S. 440). Direktdemokratien führten teilweise wieder zu einer (anderen) Form von Elitenherrschaft. Auch werden in Staaten mit direktdemokratischen Elementen, zum Beispiel in der Schweiz, die Parteien schwächer und die Verbände, die „wohlorganisierte[n] Einzelinteressen, Veto-Gruppen und konservative[n] Beharrungstendenzen“ stärker (Alemann 1996, S. 8). Empirische Überprüfungen der These, dass Direktdemokratien einen gerechteren Input ermöglichen würden als die Parteiendemokratie stehen noch aus. Bislang bleibt unklar, ob Partizipation auch dann noch an das ökonomische, soziale, kulturelle und politische Kapital gekoppelt sein wird. Ob weiterhin der output bei direktdemokratischen Verfahren ein höheres Maß an Gerechtigkeit in sich birgt ist weiterhin umstritten und bislang keineswegs eindeutig auszumachen.<sup>35</sup> Auch hier könnten die Gewerkschaft dafür sorgen, dass die Interessen der Arbeitnehmer nicht unter den demokratiethoretischen Tisch fallen.

35 Auch bleibt die Effizienzfrage noch weitgehend außen vor (vgl. Luthardt 2000).



Der Fokus auf den Wandel sollte auch nicht verstellen, dass es zahlreiche Kontinuitäten gibt etwa hinsichtlich der nationalstaatlichen Fixierung von staatsbürgerrechtlichen Rechten und die darin enthaltenen Ausschlussmechanismen z.B. für MigrantInnen.

Das problematische Verhältnis zwischen den gewählten Politikern, also der repräsentativen Demokratie, den zentralen gesellschaftlichen Gruppen wie z.B. Gewerkschaften und den BürgerInnen bleibt bislang ebenfalls noch wenig beachtet. Zur Frage, wie das Verhältnis von kooperativen/ dialogischen/ partizipativen oder direktdemokratischen Politikformen mit gesellschaftlichen Gruppen und BürgerInnen auf der einen und repräsentativen Formen auf der anderen Seite aussehen könnte, und welches Verhältnis unter welchen Kriterien (z.B. Gerechtigkeit, Effizienz) am erfolgreichsten wäre, gibt es bislang noch wenige Diskurse. Das „Wechselspiel und die Wechselbeziehungen von repräsentativen, direktdemokratischen und kooperativen Verfahren der Bürgerbeteiligung“ (Klein/Schmalz-Brunns 1997, 20) und die Auswirkungen unter dem Kriterium der Gerechtigkeit wurden in den aktuellen Debatten noch zu wenig diskutiert.

Dabei ist auch die Debatte um die Stärkung oder Schwächen des korporatistischen Prinzips in der Auswirkung für die Gewerkschaften noch unklar.

Die Beteiligung der Gewerkschaften am BfA eröffnet einerseits Chancen zur Erweiterung der Handlungsspielräume, birgt aber andererseits auch Gefahren für die gewerkschaftliche Interessenvertretung. Auch in der wissenschaftlichen Debatte um die Chancen und Grenzen des BfA bleibt derzeit offen, ob das Arrangement geeignet ist, die strukturellen Schwächen korporatistischer Übereinkünfte zu überwinden (Arlt/Nehls 2000).

Der Erfolg des BfA resp. „sozialer Pakte“ hängt von der Organisations- und Konfliktfähigkeit der beteiligten Partner ab, weiter müssen sich die Beteiligten auf eine gemeinsame Position zur Rolle der Lohnpolitik für die Beschäftigung und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verständigen und ihre Beiträge im „politischen Tausch“ ausgewogen und gleichberechtigt sein. Weiter müssen die beteiligten Akteure Kooperationswillen und Fähigkeit unter Beweis stellen und die gegenseitige Abhängigkeit bei der Koordinierung von Reformmaßnahmen in den verschiedenen Politikfeldern (Arbeitsmarkt-, Sozial-, Wirtschaftspolitik) anerkennen (Hassel 1999). Hassel hält sogar das Wiederaufleben der Konzertierung auf der Makroebene in sozialen Pakten vieler europäischer Staaten für eine Voraussetzung für die langfristig notwendige Koordination europäischer Beschäftigungspolitiken (Hassel 1998).

Die Gewerkschaften sind angesichts der Globalisierung mit zwei Neustrukturierungsprozessen konfrontiert, die eine Veränderung ihres Aktionsradius und ihrer Aktionsformen erzwingen: Nach innen sind dies die Fusionen, also horizontale und meist bi- oder (wie bei Ver.di) multilaterale Vernetzungen mit anderen Branchengewerkschaften, und nach außen sind dies die vertikalen Beziehungen zu europäischen bzw. internationalen Gewerkschaftsorganisationen (wie etwa EGB, IBFG, Internationale Berufssekretariate, europäische Partnerorganisationen) (vgl. Hoffmann/Waddington 1998). Bisher verfügen Gewerkschaften jedoch nicht ausreichend über Strukturen, „die eine transnational koordinierte Interessenpolitik ermöglichen“ (Dörre 1995:152). Bisher konnten sie nicht einmal auf europäischer Ebene, eine den nationalen Interessenvermittlungsstrukturen vergleichbare Verhandlungsarena institutionalisieren (ebd.), trotz der Bemühungen bei der Bildung von Euro- oder Weltbetriebsräten etwa im Rahmen des EGB. Es steht außer Frage, dass die Beschäftigungs- und Tarifpolitik der Gewerkschaften um die europäische Dimension erweitert werden muss, die Gewerkschaften stehen vor der Herausforderung die nationalen Konzepte zu einem europäischen Modernisierungskonzept zusammen zu führen.

Wenn es den Gewerkschaften gelingt, sozial-ökologische Reformziele stärker in das BfA einbringen, würde dies ihre Gestaltungs- und Handlungskompetenz erhöhen bzw. stärken. In dem 1999 vom DGB gemeinsam mit dem DNR proklamierten „Bündnis für Arbeit und Umwelt“ wurden eine Reihe von Reformmaßnahmen unterbreitet, die in unterschiedlichen Politikfeldern bedeutsame Handlungsansätze für Beschäfti-

gung und Umweltschutz darstellen (vgl. DGB 1999). Das BMU hat, auch um den Bündnisgesprächen arbeits- und umweltpolitische Impulse zu geben, im Rahmen der Bündnis-für-Arbeit-Gespräche den Themendialog „Arbeit und Umwelt“ installiert. In einzelnen Arbeits- und Unterarbeitsgruppen kooperieren Gewerkschaften mit Vertretern von Ministerien, Wirtschaft und NGOs. Beispielsweise konnte die seit März 2000 bestehende AG „CO<sub>2</sub>-Minderung im Gebäudebestand“ mit konkreten Initiativen im Bereich Klimaschutz bereits erhebliche Erfolge erzielen (der Vorschlag zur energetischen Altbausanierung wurde im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung vom Herbst 2000 aufgegriffen). Der Themendialog „Arbeit und Umwelt“ ist ein neues politisches Gestaltungselement und im Hinblick auf die Erweiterung der Themen um nachhaltige Entwicklungsoptionen in verschiedenen Bereichen und die Öffnung der bisher weitgehend abgeschotteten BfA-Gespräche für neue Akteure (NGOs) beispielhaft.

In bisherigen Bestandsaufnahmen zum BfA wird kritisiert, dass Frauen weder angemessen repräsentiert werden noch Fraueninteressen im Bündnis eine nennenswerte Rolle spielen. So konstatiert die von der Hans-Böckler-Stiftung 1999 ins Leben gerufenen „Equality-AG“ beim WSI-Herbstforum 2000 einen eklatanten Mangel bei geschlechterdemokratischen Themenstellungen im BfA (vgl. die Beiträge von Klenner, Kurz-Scherf, Lang, Vogelheim u.a. in WSI-Mitteilungen 5/01). Insgesamt bleibt die Berücksichtigung sozialökologischer und geschlechterspezifischer Fragestellungen in den BfA-Gesprächen derzeit hinter den, etwa im Aktionsprogramm des DGB von 1997 „Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit“, formulierten Zielsetzungen zurück. Ein Weg diese Lücken auszufüllen ist die verstärkte Suche nach Kooperationspartnern. In ihrer Kampagne zur Bundestagswahl 1998 haben die Gewerkschaften mit Kirchen, Wohlfahrts- und Sozialverbänden sowie partiell mit NGOs (Ökosteuerkampagne des DNR 1998) zusammengearbeitet und neue Bündnispartner für ihre Anliegen gewonnen. Diese Bündnisse gilt es auszubauen und zu stärken. Eine stärkere Präsentation der Handlungspotenziale des BfA würde auch die Akzeptanz des BfA in der Öffentlichkeit und der Mitgliedschaft der Gewerkschaften erhöhen.

In den aktuellen BfA-Gesprächen werden makropolitische Steuerungsmaßnahmen bisher weitgehend ausgespart, weil die traditionellen Instrumente der Geld- und Fiskalpolitik angesichts des beschleunigten Globalisierung der Finanzmärkte und des Verlustes der Zinssouveränität nicht mehr zur Verfügung stehen. Dennoch scheint eine Erweiterung der beteiligten Akteure im BfA um Vertreter der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik, deren institutionalisierte Koordination und Abstimmung sowie die Ausrichtung auf einen wirtschaftspolitischen Makrodialog für die Zukunft geboten. Denn eine langfristig erfolgreiche Beschäftigungspolitik, setzt eine entsprechende Wirtschaftspolitik also auch makroökonomische Strukturreformen voraus (Heine/Scholz 1999). Die zunehmende Bedeutung supranationaler resp. europäischer Abstimmungsprozesse verlangt eine Ausweitung nationaler sozialer Pakte zu einem „europäischen Bündnis für Arbeit“, dabei müssen sowohl die Gewerkschaftsinitiativen in den jeweils nationalen BfA-Gremien als auch die tarifpolitischen Aktivitäten mit den europäischen Partnerorganisationen koordiniert und abgestimmt werden (Schartau 1998).

Insgesamt sollten sich Gewerkschaften deshalb stärker an den Debatten um die Chancen und Grenzen neuer Governance-, Demokratie-, Partizipations- und Steuerungsformen beteiligen und ihre Sichtweisen einbringen. Sie sollte einfordern, dass Arbeitnehmer(-interessen) angemessen berücksichtigt werden. Gerade in Zeiten des Umbruchs ist es notwendig, den Arbeitnehmern und deren in den Gewerkschaften organisierten Interessen vorausschauend einen Platz an den „neuen Verhandlungstischen“ zu gewährleisten. Gewerkschaften sollten sich somit auch für Rahmenbedingungen einsetzen, die den Arbeitnehmern sowie ihren Interessenverbänden eine zentrale Stellung in den unterschiedlichen, neuen Willensbildungs-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen ermöglichen. Demokratieerneuerung darf nicht jenseits von Gewerkschaftsinteressen stattfinden.

Hinsichtlich des Wandels der nationalstaatlichen Kompetenzen müssen sich die Gewerkschaften verstärkt auf die globale/europäische, regionale und lokale Ebene begeben, ohne dabei die Einflussmöglichkeiten

auf nationaler Ebene zu unterschätzen. Da es sich abzeichnet, dass sich Aufgaben und Zuständigkeiten in den folgenden Jahren zunehmend verschieben werden, müssen die Gewerkschaften diese Entwicklungen aufmerksam verfolgen, um sich rechtzeitig in die entsprechenden Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auf den jeweiligen politischen Ebenen einbringen zu können.

Hinsichtlich der Akteure wäre auch weiterhin erstens zu überlegen, welche bislang wenig berücksichtigten Bevölkerungsgruppen eingeschlossen werden, und zweitens, welche – möglicherweise neuen – Verbände eingegangen werden könnten. Eine ausschließliche Beschränkung auf die Vertretung von klassischen Arbeitnehmerinteressen scheint wenig ratsam. In Zeiten der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses müssen sich die Gewerkschaft den neuen Aufgaben stellen. Sie muss sich auch neuer Probleme annehmen, nicht nur der Probleme des klassischen, vollzeiterwerbstätigen Arbeitnehmers. Auch diejenigen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht der organisierten Arbeiterschaft angehören (können) und deren Probleme nicht in erster Linie Arbeitnehmerprobleme sind (Erwerbslose, Personen, denen vor allem die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wichtig ist usw.), sollten in die Gewerkschaften bzw. deren Forderungen in die gewerkschaftlichen Forderungskataloge integriert werden. Nur so kann es gelingen, wieder eine breitere Basis zu mobilisieren.



## 6. Literatur

- Abromeit, Heidrun 1996: How to Democratize a Multi-Level, Multi-dimensional Politiy. Paper presented at the ECPR Joint Session of Workshops, Oslo, 29 March – 3 April 1996
- Alemann, Ulrich v. (1987): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen.
- Alemann, Ulrich von (1996): Die Parteien in den Wechseljahren? Zum Wandel des deutschen Parteiensystems, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 6/96, S. 1-8.
- Altwater, Elmar (1995): Gewerkschaftliche Reformpolitik vor den Herausforderungen der Globalisierung, in: Schmitthenner, H. (Hrsg.): Der ‚schlanke‘ Staat. Zukunft des Sozialstaates – Sozialstaat der Zukunft, VSA, Hamburg, S. 205-217.
- Altwater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1993): Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung, Westfälisches Dampfboot, Münster.
- Altwater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1999): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster
- Archibugi, Daniele/ Held, David (1995) (Hg.): Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order. Cambridge
- Arlt, Hans-Jürgen; Nehls, Sabine (Hrsg.)(2000): Bündnis für Arbeit. Konstruktion, Kritik, Karriere, Opladen.
- Bellamy, Richard/ Warleigh, Alex (1998): From an Ethics of Integration to an Ethics of Partizipation: Citicenship in the Future of the EU, in: Millenium 3/1998, Vol. 27, S. 447-468
- Bispinck, Reinhard; Schulten, Thorsten (1999a): Flächentarif und betriebliche Interessenvertretung, in: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft, 3. Aufl., Hampp, München und Mering, S. 185-212.
- Bispinck, Reinhard; Schulten, Thorsten (1999b): Tarifpolitik und Bündnis für Arbeit, in: WSI-Mitteilungen, 52. Jg., 12/1999, S. 870-884.
- Brand, Ulrich; Brunnengräber Achim; Schrader Lutz; Stock Christian; Wahl, Peter (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster
- Brühl, Tanja (1995): Verlust der biologischen Vielfalt: ein neues Problem der internationalen Beziehungen. Mosbach.
- BUND/Misereor (Hrsg.) (1996): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Basel, Boston, Berlin.
- Commission on Global Governance (1994): Our Global Neighborhood, Cambridge
- Debiel, Tobias (zus. mit Norbert Ropers) (Hrsg.) (1995): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (EINE Welt; 13).
- Debiel, Tobias/ Nuscheler, Franz (Hrsg.) (1996): Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf. (EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 1).
- Deppe, Frank (1999): Zäsuren im Übergang in das 21. Jahrhundert. Neue Herausforderungen für die Konstituierung einer gewerkschaftlichen Linken, in: Redaktion Sozialismus; Redaktion express (Hrsg.), S. 4-13
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand (1999): Arbeit und Umwelt. Ein Beitrag zur ökologischen Modernisierung und zur Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze, in: WSI-Mitteilungen, 52. Jg.; 9/1999, S. 651-658.

- Dienel, Peter C. (1997): Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen 4. Aufl.
- Dieter, Heribert (Hrsg.) (1997): Regionalisation of the World Economy and Consequences for Southern Africa. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Dörre, Klaus (1995): Postfordismus und industrielle Beziehungen – Die Gewerkschaften zwischen Standortkonkurrenz und ökologisch-sozialer Reformpolitik, in: Bulmahn, E.; v. Oertzen, P.; Schuster, J. (Hrsg.): Jenseits von Öko-Steuern; Dortmund, S. 144-171.
- Eberlei, Walter (1999): Deutsche Gläubigerpolitik gegenüber ärmsten Ländern. (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 42). Hamburg 1999
- Ernst-Otto Czempel: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. München 1991.
- Eßer, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk; Meyer-Stamer, Jörg (1995): Das Konzept „Systemische Wettbewerbsfähigkeit“, in: Nord-Süd aktuell, 4. Quartal, S. 541-558.
- Falk, Richard/ Strauss, Andrew (2001): Toward Global Parliament, in: Foreign Affairs, Jg. 80, Heft 1, S.212-220
- Fues, Thomas (1998): Das Indikatorenprogramm der UN-Kommission für die nachhaltige Entwicklung: Stellenwert für den internationalen Rio-Prozess und Folgerungen für das Konzept von Global Governance. Frankfurt: Peter Lang
- Garrett, Geoffrey/ Rodden, Jonathan (2000): Globalization and Decentralization. Manuskript, Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington D.C.
- Geißel, Brigitte / Kern, Kristine (2000): Soziales Kapital und Lokale Agenda 21. Lokale umweltpolitische Initiativen in den USA, in: Heine, Hubert/ Mühlich, Eberhard: Lokale ‚Agenda 21-Prozesse‘, Erklärungsansätze, Konzepte, Ergebnisse, Opladen, S. 257-276.
- Giddens, Anthony (1997): Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie, Frankfurt am Main.
- Glottz, Peter (1997): Die politische Krise als Kommunikationskrise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36-37/97, S. 3-7.
- Greven, Michael Th. (1987): Partei-Mitglieder. Ein empirischer Essay, Opladen.
- Gruppe von Lissabon (1997): Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, München
- Habermas, Jürgen (1996): Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt am Main.
- Hamm, Brigitte, 1997 (zus. mit Klaus Dicke, Michael Erdinger, Oliver Lembcke) (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung. Berlin.
- Hassel, Anke (1998): Soziale Pakte in Europa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 10/1998, S. 626-637.
- Hassel, Anke (1999): Bündnisse für Arbeit. Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 99/5, Köln
- Hauff, Volker (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven.
- Heine, Michael; Scholz, Dieter (1999): Makroökonomische Rahmenbedingungen eines Bündnisses für Arbeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50. Jg., 04/1999, S. 221-238.
- Held, David (1995): Cosmopolitan Democracy, Cambridge

- Held, David (1995): *Democracy an the Global Order: from the Modern State to the Cosmopolitan Coverance*, Cambridge
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift, 34. Jg., 1993, Opladen
- Hoffmann, J.; Waddington, J. (1998): *Tendenzen gewerkschaftlicher Organisationspolitik in Europa*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* Nr. 49/1998, S. 297-309.
- Hoffmann, Jürgen; Hoffmann, Reiner (1997): *Globalization – risks and opportunities for labor policy in Europe*, DWP 97.04.01 (E), European Trade Union Institute, Brüssel.
- Hoven, Ingrid von; Peltzer, Roger; Zattler, Jürgen (1990): *Konzeptionelle Überlegungen für eine „Andere Dritte Welt-Politik“*. Arbeitspapier Nr. 10 des Instituts für Internationale Politik, Wuppertal.
- Hrbek (1995): *Der Vertrag von Maastricht und das Demokratiedefizit der Europäischen Union*, in: *Randelzhofer, A. / Scholz, R. / Wilke, D. (Hg.): Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München
- Hübner, Kurt (1998): *Der Globalisierungskomplex. Grenzenlose Ökonomie – Grenzenlose Politik?* Edition Sigma, Berlin.
- Immerfall, Stefan (1998): *Strukturwandel und Strukturschwächen der deutschen Mitgliederparteien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-2/1998, S. 3-12.
- Jahn, Detlef (1993): *Gewerkschaften und die „neue Politik“*, in: *Zeitschrift für Soziologie*; Jg.22, Heft 3, Juni 1993, S. 192-208.
- Jahn, Detlef (1996): *Zur Institutionalisierung ökologischer Standpunkte in modernen Gesellschaften (Habilitationsschrift)*, Universität-Gesamthochschule Paderborn, FB 1, Juni 1996.
- Kaase, Max (1994): *„Partizipation“*. In: *Holtmann, Everhard (Hg.): Politik-Lexikon. 2. überarb. u. erw. Aufl.* München, Wien, 442-445.
- Kern, Horst; Sabel, Charles (1994): *Verblasste Tugenden. Zur Krise des deutschen Produktionsmodells*, in: *Beckenbach, N.; Treeck van, W. (Hrsg.): Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit. Soziale Welt, Sonderband 9*, S. 605-624.
- Kilmansegg (1996): *Integration und Demokratie*, in: *Kohler-Koch, Beate/Jachtenfuchs, Markus (Hg.), Europäische Integration*
- King, Alexander; Schneider, Bertrand (1992): *Die erste globale Revolution*. Frankfurt am Main.
- Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (1997): *„Herausforderungen der Demokratie. Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung“*. In: *Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*. Bonn, 7-38.
- Klingebiel, Ruth/ Randeria, Shalini (Hrsg.) (1998): *Globalisierung aus Frauensicht. Bilanzen und Visionen*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf. (EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 6).
- Knoepfel, Peter; Kissling-Näf, Ingrid (1993): *Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung – Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik*, in: *Héritier, Adrienne (1993)*, S.267-288.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1998): *Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29)*. Opladen.
- Kohler-Koch, Beate/ Jachtenfuchs, Markus (1996): *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: *ebd. (Hg.): Europäische Integration*, Opladen
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2000): *Ein Weißbuch zur „Governance“ für die Europäische Union. Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen*, Brüssel, 11. Oktober 2000, 1547/7.

- Krüger, Sabine (2001): Nachhaltigkeit als Kooperationsimpuls. Kooperation zwischen Gewerkschaften und NGOs zur bundesdeutschen Realität sozialökologischer Bündnisse. Dissertation am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaft der Freien Universität Berlin.
- Landfried, Christine (1994): Politik als Beruf heute. Ein Anforderungsprofil an Professionelle, in: Leggewie, Claus (Hg.): Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik, Darmstadt, S. 211-227.
- Leibfried, Stehpan / Pierson, Paul (Hrsg.) (1995): European Social Policy. Between fragmentation and integration. Washington.
- Leicht, Robert (2001): Alles Verhandlungssache. Das Kommissionswesen blüht, das Parlament verkümmert, in: DIE ZEIT Nr. 22, 23. Mai 2001, S. 5.
- Leif, Thomas (1998): Unkonventionelle Beteiligungsformen und die Notwendigkeit der Vitalisierung der Bürgergesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/98, S. 12-21.
- Lemke, Christiane (1999): Europa als politischer Raum. Konzeptionelle Überlegungen zur aktiven Bürgerschaft und zur Demokratie in Europa, in Kritische Justiz, 32. Jg., H.1, S. 1-12
- Lemke, Christiane (2001): Social Citizenship and Institution Building: EU-Enlargement and the Restructuring of Welfare State in East Central Europe, Centre for European Studies, Working Paper Series, 01.2, Harvard University
- Lietzmann, Hans J. (2001): Politik und Verfassung. Politischer Konstitutionalismus, in: ders. (Hg.): Moderne Politik. Politikverständnisse im 20. Jahrhundert. Opladen
- Luthardt, Wolfgang (2000): Perspektiven von Demokratie und Nationalstaat: Diskussionslinien der jüngeren Debatte, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/2000, S. 699-718.
- Lüthje, Boy/ Scherrer, Christoph (Hrsg.) (1997): Zwischen Rassismus und Solidarität: Diskriminierung, Einwanderung und Gewerkschaften in den USA, Münster
- Marks, Gary (1998): A Third Lens: Comparing European Integration and State Building, in: Klaussen, Jytte/ Tilly, Louise A. (1998): European Integration in Social and Historical Perspective. 1850 to the Present, Lanham
- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, 34. Jg., 1993, Opladen, S.39-56.
- Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/M. u. New York: Campus.
- Messner, Dirk (1995): Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln.
- Messner, Dirk (1997): Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit, in: Altvater u.a. (Hrsg.) (1997): Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster, S.27-84.
- Messner, Dirk (1997): The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance. London: Frank Cass.
- Messner, Dirk (Hrsg.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf. (EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 5).
- Messner, Dirk (zus. mit Klaus Eßer et al.) (1996): Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Köln: Weltforum Verlag.



- Messner, Dirk (zus. mit Klaus Eßer, Wolfgang Hillebrand, Jörg Meyer-Stamer) (1996): *Systemic Competitiveness – New Governance Patterns for Industrial Development*. London: Frank Cass.
- Messner, Dirk (zus. mit Michael Heinrich), (Hrsg.) (1998): *Globalisierung und Perspektiven linker Politik*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Elmar Altvater, Münster: Westfälisches Dampfboot Verlag
- Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (1996b): *Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik*, in: dies. (Hrsg.) (1996a), S. 12-36.
- Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (1997): *Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): *Frieden machen*, Frankfurt am Main, S. 337-361
- Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (Hrsg.) (1996): *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf. (Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg).
- Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (Hrsg.) (1996a): *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*, Bonn.
- Moody, Kim (1997): *Workers in a Lean World. Unions in the International Economy*, London, New York.
- Narr, Wolf-Dieter (1996): *Kosmopolis – Notwendigkeit und Gefahr, Wunschdenken und Utopie*, in: Komitee für Grundrechte und Demokratie (Hrsg.) (1996): *Jahrbuch 1995/96, Sensbachtal*, S.183-216.
- Niedermayer, Oskar (1993): *Innerparteiliche Demokratie*, in: ders./ Stöss, Richard (Hg.): *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, Opladen, S. 230-251.
- Nuscheler, Franz u.a. (Hrsg.) (1997): *Globale Solidarität (Mitherausgeber einer Publikationsreihe des Forschungs- und Studienprojekts der Rottendorf-Stiftung)*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Nuscheler, Franz/ Debiel, Tobias (Hrsg.) (1996): *Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.
- OECD (1996): *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments?* Paris
- OECD, 2001: *Governance in the 21st Century*. Paris.
- Pappi, Franz Urban (1993): *Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?* in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*, 1993, S.84-94.
- Preuss, Ulrich J. (1998): *Grundrechte in der Europäischen Union*, in: *Kritische Justiz*, H.1/1998, S.1-29
- Rohloff, Christoph (zus. mit Frank R. Pfetsch) (2000): *National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theoretical Approaches*. London: Routledge.
- 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).
- Roth, Roland (1997): *Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung*, in: Klein, Ansgar/ Schmalz-Bruns (Hrsg.): *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*, Bonn, S. 404-447.
- Röttger, Bernd (1997): *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes*, Münster.
- Scharpf, Fritz W. (1989): *Politische Steuerung und Politische Institutionen*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 30 (1989).
- Scharpf, Fritz W. (1993b): *Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen*, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 34. Jg., 1993, Opladen, S.57-83.

- Scharpf, Fritz W. (1997): Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe. MPiFG Working Paper 8/1997.
- Schartau, Harald (1998): Bündnis für Arbeit und europäische Gewerkschaftsinitiativen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 49. Jg., 10/98, S. 617-625.
- Scherrer, Christoph (1999): Globalisierung und Widerstand. Zürich.
- Scherrer, Christoph (1999): Globalisierung wider Willen? : die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA. Berlin: Ed. Sigma.
- Scherrer, Christoph (Hg.) (2001): Global rules for trade. Codes of conduct, social labeling, workers rights clauses Münster.
- Schultze, Rainer-Olaf (2000): Indirekte Entflechtung: Eine Strategie für die Föderalismusforschung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/2000, S. 681-698.
- Shaw, Jo (1998): Citizenship of the Union. Towards Post-National Membership? in: Collected Courses of the Academy of European Law VI, Book 1, European Community Law. The Hague, S. 237-347
- Sommer, Theo (2001): Die Zukunft der Politik, Vortrag gehalten bei der Stiftung Forum Kultur, [http://www.stiftung-forum-kultur.de/site/imp\\_1.html](http://www.stiftung-forum-kultur.de/site/imp_1.html), 25. Mai 2001.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) (1995): Nachbarn in einer Welt: Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. The Commission on Global Governance, Bonn.
- Streck, Wolfgang (1987): Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle intermediärer Organisationen in sich ändernden Umwelten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 39, Heft 4, 471-495.
- Streck, Wolfgang (Hrsg.) (1994): Staat und Verbände, PVS-Sonderband 25, Leske + Budrich Opladen.
- Tully, James (1995): Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity, Cambridge
- Ulf Hedehoft (Hg.): Political Symbols. Symbolic Politics. European identities in transformation. Ashgate 1998.
- UNDP (1999): Human Development Report 1999, New York, Bonn.
- Urban, Hans-Jürgen (2001): Kneifen gilt nicht, in: metall-debatte, Nr. 1 Juni 2000, S. 27-31.
- Voigt, Rüdiger (1998): Ende der Innenpolitik? Politik und Recht im Zeichen der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29-30/98, S. 3-8.
- Vollmer, Ludger (1998): Die Grünen und die Außenpolitik – ein schwieriges Verhältnis, Münster.
- Walk, Heike; Brunnengräber, Achim (2000): Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima, Münster.
- Washington, Sally (1996): Globalisation and Governance, in: The OECD Observer, Nr. 199 (April/Mai), S. 24-27.
- Weßels, Bernhard (1999): Die deutsche Variante des Korporatismus, in: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.): Eine lernende Demokratie: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin, S. 87-113.
- Wildenmann, R. (1991): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden
- Willke, Hellmut (1995): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, Stuttgart u. Jena: Gustav Fischer Verlag.
- WSI-Mitteilungen (2001): Bündnisse für (Frauen)Arbeit – Bestandsaufnahme und neue Ideen, WSI-Mitteilungen 5/2001.

Zürn, Michael (1996): Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift, Zeitschrift der deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 37. Jg., Heft 1, Opladen, S. 27-55.



## **Hans-Böckler-Stiftung**

Die Hans-Böckler-Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) wirbt für die Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft. Sie tritt dafür ein, Mitbestimmungsrechte und -möglichkeiten zu erweitern.

## **Beratung und Schulung**

Die Stiftung berät und qualifiziert Betriebs- und Personalräte und Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten, Männer und Frauen, in wirtschaftlichen und rechtlichen Angelegenheiten, in Fragen des Personal- und Sozialwesens, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Gestaltung neuer Techniken, des betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzes.

## **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)**

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu den Themen »Wirtschaftswandel und Beschäftigung im Globalisierungsprozess«, »Soziale Polarisierungen, kollektive Sicherung und Individualisierung« und »Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik«. Das WSI-Tarifarchiv dokumentiert das Tarifgeschehen umfassend und wertet es aus.

## **Forschungsförderung**

Die Abteilung Forschungsförderung der Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu den Themen Strukturpolitik, Mitbestimmung, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Die Forschungsergebnisse werden in der Regel nicht nur publiziert, sondern auf Veranstaltungen zur Diskussion gestellt und zur Weiterqualifizierung von Mitbestimmungsakteuren genutzt.

## **Studienförderung**

Ziel der Stiftung ist es, einen Beitrag zur Überwindung sozialer Ungleichheit im Bildungswesen zu leisten. Gewerkschaftlich oder gesellschaftspolitisch engagierte Studierende unterstützt sie mit Stipendien, mit eigenen Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktikantenstellen. Bevorzugt fördert die Stiftung Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## **Öffentlichkeitsarbeit**

Ihre Arbeitsergebnisse und Dienstleistungen veröffentlicht die Stiftung über Veranstaltungen, Publikationen, mit PR- und Pressearbeit. Sie gibt zwei Monatszeitschriften heraus: »Die Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen«, außerdem die Vierteljahresschrift »South East Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER)«Network und EDV-Informationen für Betriebs- und Personalräte«.

Hans-Böckler-Stiftung  
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf  
Telefax: 0211/7778 -225  
www.boeckler.de

Mitbestimmungs-, Forschungs-  
und Studienförderungswerk  
des DGB

**Hans Böckler  
Stiftung** ■■■