Arbeitslosigkeit und Sozialpolitik in der Europäischen Union

Autor(en): **Bultemeier, Anja / Deppe, Frank**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **15 (1995)**

Heft 29

PDF erstellt am: **29.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-651689

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Anja Bultemeier/Frank Deppe

Arbeitslosigkeit und Sozialpolitik in der Europäischen Union*

Arbeitsmarktregulierung und Sozialpolitik in der EU erweisen sich als ein vielschichtiges Thema. Dies liegt zuerst an der Asymmetrie von wirtschaftlicher und sozialer Integration, durch die die sozialpolitischen Handlungsspielräume der Nationalstaaten eingeschränkt werden, während keine supranationale Regulierungsinstanz die traditionellen Sozialstaatsaufgaben übernimmt. Auch angesichts des Ausmasses der sozialpolitischen Regulierungsdichte – das Arbeits- und Sozialrecht ist zu rund 98 Prozent nationales Recht geblieben[1] – scheint es gerechtfertigt, die Auswirkungen des Integrationsprozesses auf die Sozialpolitik folgendermassen zu charakterisieren: „Was so gesehen momentan stattfindet, ist weniger die 'mächtige Europäisierung' als vielmehr die 'mächtige Entmächtigung nationaler sozialstaatlicher Entscheidungskompetenzen'".[2] Dennoch kann eine europäische Sozialpolitik nicht als Leerstelle der Integration bezeichnet werden.[3] Vielmehr sind – beginnend mit der Implementation des Binnenmarktes – sozialpolitische Fragmente auf EU-Ebene institutionalisiert worden. Ihre Bedeutung erschliesst sich nicht über ihr Ausmass, sondern über ihre Funktion im Verhältnis zur monetären Integration sowie über die politisch-institutionelle Stellung der EU-Kommission.

Mit dem Hilfskonstrukt des „Sozialpolitischen Protokolls", durch das Grossbritannien von sozialpolitischen Gemeinschaftsregelungen ausgeschlossen bleibt, ist die Sonderrolle der Sozialpolitik auch konstitutionell festgeschrieben worden. Die – wenn auch widersprüchliche[4] – Ausweitung supranationaler Entscheidungskompetenzen findet unter dem Verdikt der monetären Integrationslogik statt und folgt dem zentralen „Rationalitätskriterium" der „Faktormobilität" im freien Wettbewerb. Der „'Geburtsfehler', dass seit der Inkraftsetzung der EWG-Verträge das Bekenntnis, auf eine 'Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschrittes ihre Angleichung zu ermöglichen' (Art. 117, EWGV), stets den wirtschaftlichen Integrationszielen unter- bzw. beigeordnet war; und dass mit dem folgenden Hinweis auf die 'enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen' (Art. 118, EWGV) zugleich das Prinzip der nationalen Souveränität und des (durch die Einstimmigkeit noch verstärkten) intergouvernementalen Konsensus festgeschrieben war",[5] wird auch durch den Maastrichtvertrag nicht aufgehoben.

Damit wird auf supranationaler Ebene ein Verständnis von Sozialstaatlichkeit etabliert, dass normativ erheblich vom traditionellen Sozialstaatsbegriff abweicht. Auch die politisch-institutionelle Stellung der EU-Kommission unterstreicht diese Differenz. Sie zeichnet sich durch einen konzeptiven Kompetenzgewinn im Zusammenhang mit der Ausweitung supranationaler Regulierungsbereiche aus, während das Demokratiedefizit mit dazu führt,

dass die Handlungsorientierung „funktional“ der „‘Sachzwanglogik’ des Gemeinschaftswesens“, der „immanenten Logik des ökonomischen Kernprojektes“ folgt. Die fehlende gesellschaftliche Legitimation bewirkt zum einen, dass „‘nicht effiziente’ gesellschaftspolitische Ideale“ unberücksichtigt bleiben, zum anderen jedoch, dass ein umfassendes Lobby- und Expertensystem die fehlende Legitimationsgrundlage ersetzt und damit auch potentiell Möglichkeiten für gewerkschaftliche Einflussnahme entstehen.[6]

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

Das Ausmass der Exklusion und damit auch die Entwicklung sozialer Ungleichheit sind abhängig von dem Fortgang des Integrationsprozesses, d.h. davon, inwieweit es gelingt, auf supranationaler Ebene zu gemeinsamen Handlungsbeschlüssen zu kommen, die wenigstens zum Teil die „Erzeugung von Arbeit“ (Claus Koch) in den Mittelpunkt stellen. Müsste eine solche Option über die Maastricht-Perspektive hinausgehen, scheint selbst diese angesichts der Krisendimensionen ungewiss. Gegenwärtig zeichnen sich zwei unterschiedliche Entwicklungspositionen ab:

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

Zur Ausgangslage am Arbeitsmarkt

Die europäische Arbeitsmarktkrise reiht sich in die vom Internationalen Arbeitsamt (ILO) konstatierte „Globale Krise am Arbeitsmarkt“ ein. Dem jüngsten Bericht zufolge waren Anfang 1994 weltweit 820 Millionen Men-

schen oder 30 Prozent der gesamten Arbeitnehmerschaft ohne Beschäftigung. Weltweit leben 1,1 Milliarden Menschen in ihren Ländern unter der Armutsgrenze.[7] In Europa sind mittlerweile fast 12% oder 17-18 Millionen Menschen arbeitslos. Trotz dieser dramatischen Zahlen ist der Höhepunkt der Arbeitslosigkeit noch nicht erreicht. Sowohl die OECD als auch der Human Development Report der UNO gehen von einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit aus. „Wenn man die Zahl der heute weltweit Arbeitslosen berücksichtigt, werden in der nächsten Dekade weltweit eine Milliarde neuer Arbeitsplätze benötigt. Es ist extrem unwahrscheinlich, dass diese Arbeitsplätze geschaffen werden".[8]

Dabei stellt die Arbeitslosigkeit nur den Höhepunkt struktureller Veränderungen am Arbeitsmarkt dar. Deren eigentliches Ausmass offenbart sich erst, wenn die Zunahme deformalisierter und informalisierter Beschäftigungsverhältnisse berücksichtig wird.[9] Um nur ein Extrembeispiel zu nennen: In Spanien liegt die Arbeitslosenquote bei 22,7 Prozent, die befristete Beschäftigung bei 26,6 Prozent und die Rate der „neuen Selbständigen" bei 17 Prozent. Von den offiziell registrierten Arbeitsverträgen des ersten Halbjahres 1991 waren ganze 3 Prozent unbefristet.[10] Neben den unterschiedlichen nationalen Problemdimensionen bestehen erhebliche Varianzen zwischen den Regionen und Arbeitsmarktgruppen, während sich das Arbeitslosenrisiko auch mit dem zunehmenden Beschäftigungsabbau im Dienstleistungsbereich generalisiert.

Ursächlich sind vor allem drei Entwicklungen:

1. Wachstum setzt sich nicht mehr in entsprechende Beschäftigungszuwächse um: Gesunkene Renditeerwartungen durch den weltmarktinduzierten Zwang zur ständigen Erhöhung der Kapitalintensität führen zur vermehrten „Freisetzung" von Arbeitskräften sowie zur Intensivierung der verbleibenden Arbeit, um den Fall der Profite auszugleichen. Zudem steigen mit der Liberalisierung der Finanzmärkte die Verwertungsmöglichkeiten im „Kasino-Kapitalismus".
2. Die „immanenten Grenzen des Wirtschaftswachstums" treten deutlicher hervor. Diese Tendenz wird nicht nur durch die zunehmende Marktsättigung im globalen Verdrängungswettbewerb markiert; vielmehr läuft die reale Wachtsumsentwicklung der vorherrschenden Vorstellung vom exponentiellen Wirtschaftswachstum als Grundlage für Vollbeschäftigung zuwider. Exponentielles Wachstum erweist sich deshalb als Voraussetzung für Vollbeschäftigung, da auch die Arbeitsproduktivität exponentiell steigt. Die Realentwicklung widerlegt jedoch diese Vorstellung. Rückblickend auf 40 Jahre Bundesrepublik ist eine Sozialprodukteentwicklung auszumachen, die weitgehend deckungsgleich mit der linearen Extrapolation[11] aus den Werten des Sozialproduktes zwischen 1950 und 1960 ist. Dasselbe gilt für Frankreich und – mit einigen Abweichungen – auch für Grossbritannien. Wird eine konstante lineare Wachstumsentwicklung auch für die Zukunft unterstellt, verringert sich die Wachstumsrate von Jahr zu Jahr.[12] Die Diskrepanz von linearem Wachstum und exponentieller Steigerung der Arbeitsproduktivität

führt solche Beschäftigungsstrategien ad absurdum, die die Schaffung von Arbeitsplätzen allein an die Dynamik des Wachstums koppeln.
3. Der definitive Abschied von der Vollbeschäftigung verbindet sich mit einer Fundamentalisierung neoliberaler Politik, die die Regulation der Arbeitsmärkte zunehmend dem Funktionsanforderungen der weltmarktorientierten Unternehmenssektoren unterordnet und unter den veränderten historischen Bedingungen prozyklisch wirkt. Zu nennen sind hier nur die Deregulierung der Arbeitsmärkte, die Umverteilung von unten nach oben, der Verfall der Lohnquote, usw.

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

Zur Transformation des Sozialstaatsprinzips

Der 'moderne' Sozialstaat ist zweifach bestimmt. Seine Hauptfunktion besteht in der Unterstützung fordistischer Akkumulation und Regulation durch die Verstetigung der Nachfrage. Zugleich beinhaltet er immer auch das – in sozialen Kämpfen errungene – normative Element der „institutionellen Verkörperung gesellschaftlicher Moral gegen die aus gesellschaftlichen Bindungen gelöste ökonomische Rationalität, deren freies, selbsttätiges Wirken sich zu einer 'gesellschaftlichen Monströsität' auswuchs.[13] Unter den veränderten Akkumulationsbedingungen und im Spannungsverhältnis einer Wirtschaftsunion ohne Sozialintegration gerät der nationale Sozialstaat jedoch mehrfach unter Druck:
1. Er wird zu teuer. Dafür sind zwei Entwicklungen verantwortlich zu machen: zum einen steigen die Lohnnebenkosten umso mehr, je weniger Erwerbstätige das Umverteilungseinkommen aufbringen müssen und schmälern damit die Chancen der Unternehmen im weltweiten Wettbewerb. Zum anderen sind die Höhe der Lohnnebenkosten sowie das Ausmass der sozialstaatlichen Sicherung jedoch Ausdruck der „'Kommodifizierung' und 'Monetarisierung' sozialer Beziehungen",[14] die traditionell ausserhalb des kapitalistischen Reproduktionskreislaufes erbracht wurden.
2. Er ist zu unflexibel. Mit dem Übergang zu angebotsorientierten Interventionen auch im Zuge der Binnenmarktintegration und der Offenheit der nationalen Ökonomien avanciert „Flexibilität" zum zentralen Wettbewerbskriterium. Die „Weltmarktzwänge" erfordern nicht nur numerische Flexibilität der Belegschaft, sondern auch die wettbewerbspolitische Ausnutzung der Vorteile unterschiedlicher Arbeitsformen. „Aus der Sicht angebotsorientierter Interventionen besteht eine beträchtliche Kluft zwischen traditionellen arbeitsrechtlichen Normierungen und der erforderlichen bzw. gewünsch-

ten Flexibilität der Arbeitsbedingungen".[15] Aussprüche wie „Mehr Markt am Arbeitsmarkt" sowie „Mehr Markt im Arbeitsrecht" charakterisieren treffend die anvisierte Stossrichtung.

3. Der den Sozialstaat konstituierende politische Grundkonsens hat sich aufgelöst. Mit dem Aufstieg des Neoliberalismus setzte sich immer mehr die Auffassung durch, „dass neben anderen staatlichen Regulierungen der Wohlfahrtsstaat selbst zum Problemverursacher geworden sei und zudem die notwendige Redynamisierung der Wirtschaft behindere".[16] Gleichsam ist die Sozialstaatskritik nicht mit der Etablierung eines neuen Grundkonsenses verbunden, wie die Diskussion um einen „neuen Gesellschaftsvertrag" deutlich macht. „Die Debatte über die Notwendigkeit eines neuen Gesellschaftsvertrages reflektiert ja gerade die Grenzen, an die die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gestaltungskonzepte geraten sind, die sich mehr oder weniger auf die klassischen Prämissen der bürgerlichen Nationalökonomie (und auf die jeweiligen Akzentverschiebungen im Hinblick auf die Beziehungen zwischen Markt und Staat) berufen".[17]

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

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

Zentraler Steuerungsmechanismus konservativer Sozialpolitik – mit Deutschland als dem bekanntesten Beispiel – ist das Leistungs- und Äquivalenzprinzip; d.h. soziale Sicherheit muss durch Erwerbstätigkeit „verdient" werden. Daran orientiert sich die Strukturierung des Arbeitsmarktes, die auf der Normalitätsannahme lebenslänglicher Vollzeitbeschäftigung beruht. Im Gegensatz dazu kommt dem liberalen Wohlfahrtsstaat (Grossbritannien) die ordnungspolitische Aufgabe zu, die Marktförmigkeit der sozialen Sicherheit zu gewährleisten. Der zunehmenden Privatisierung sozialer Sicherheit, in der der Staat nur noch die „Restfürsorge" übernimmt, entsprechen die „individuelle Vertragsfreiheit" auf dem Arbeitsmarkt sowie der erhöhte Zwang zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit.

In dem Masse, wie unter Krisenbedingungen die alten Mechanismen sozialer Sicherheit beibehalten werden, sie in der Tendenz sogar enger an das Arbeitsverhältnis geknüpft werden, wird das Sozialstaatsprinzip – regimespezifisch – zum Exklusionsprinzip. Somit sind es gerade die konstatierbaren „Veränderungen innerhalb des bestehenden Rahmens",[18] die den Funktionswandel und damit auch die Transformation des Sozialstaatsprinzips begründen. Vor dem Hintergrund des enger werdenden Verteilungsspielraums und unter Bedingungen, in denen der Nationalstaat nicht in der Lage ist, für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu sorgen, verfügt er mit der stärkeren Anbindung der sozialen Sicherheit an die Erwerbsarbeit über die selektive Verteilung von individuellen Lebenschancen. Damit hat aber nicht das „Ende der Arbeitsgesellschaft" begonnen; vielmehr nimmt die Strukturierungsfunktion der Erwerbsarbeit zu.

Die zweite Dimension der Exklusion entsteht durch den Rekurs auf die Nationalität. Wenn andere Unterscheidungskriterien infolge der Globalisierung nicht mehr greifen, „wird auf einmal die Nationalität wichtig, weil die Nicht-Identität von Staatsbürger, Wirtschaftsbürger und Sozialbürger zum Anlass genommen wird, neue Scheidelinien im Sozialstaat und auf dem Arbeitsmarkt zu ziehen".[19] Diese Selektionsmacht des Sozialstaates, die zunehmend zum Instrument der Exklusion wird, beschreibt Claus Koch folgendermassen: „Der Flüchtling und der Arbeitslose, beide werden sie immer wieder neu fragmentiert, bürokratisch aufgespalten, damit die Staatsgebäude der alten Industriegesellschaften nicht zu direkt von ihnen angegriffen werden. Damit wird am Sozialstaat (...) der Staatscharakter wieder deutlich. Der Sozialstaat muss gegenüber dem Flüchtling und dem Arbeitslosen repressiv auftreten, damit der Staat gerettet werden kann".[20]

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

Die „Weissbuchoption"

Das Weissbuch für „Wachstum, Wettbewerbsfäigkeit und Beschäftigung" (Europäische Kommission Brüssel/Luxemburg, 1994) setzt auf eine „Beschäftigungsoffensive", die ebenso wie die Stärkung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit für den „unverminderten Aufbau eines geeinten Eu-

ropas" (S. 3) von Bedeutung ist. Den Vorstellungen der Kommission liegt ein integriertes Konzept zugrunde, das die Wettbewerbsfähigkeit durch die gezielte Förderung weltmarktrelevanter Technologien und Sektoren (wieder)herstellen will und durch die daran orientierte Ausrichtung der nationalen Qualifizierungsmassnahmen optimale Voraussetzungen für den Entwicklungsweg in die „Informationsgesellschaft" bereitstellen will. Dabei darf der makroökonomische Stabilitätsrahmen, der mit den Konvergenzkriterien vorgegeben ist, nicht verlassen werden, so dass „die Fortschritte in Richtung WWU Hand in Hand mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze gehen können." (S. 56) In diesem Sinne wird als gemeinschaftsweite Vorgabe die „Faustregel" festgelegt, die Steigerung der Löhne um einen Prozentpunkt unter dem Produktivitätswachstum zu belassen. (S. 57)

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

- die Entwicklung neuer Marktchanchen als Kooperation öffentlicher und privater Unternehmungen (S. 210);
- die Senkung der relativen Arbeitskosten für minderqualifizierte Arbeitskräfte (S. 20);
- eine grundsätzlich veränderte Beschäftigungspolitik, die eine grössere externe und interne Arbeitsmarktflexibilität gewährleistet (S. 18f); eine weitgehende Dezentralisierung von Arbeitsmarktregionen zur Folge hat und damit eine verbesserte Anpassung an regionale Begebenheiten erreichen will, während den einzelstaatlichen Behörden die Aufgabe zukommt, sich auf die Qualitätsstandards der Ausbildung zu konzentrieren sowie deren Kompatibilität sicherzustellen (S. 19f); zu einer grösseren Diversifizierung der Arbeitsämter und ihre Konzentration auf die Aufgaben Information, Vermittlung und Betreuung führt (S. 20f); die Ausbildung stärker den Erfordernissen der Informationsgesellschaft unterordnet und dazu eine Kooperation von privater Wirtschaft, Hochschulen und regionalen Instanzen sowie der Sozialpartner anstrebt (S. 129f); die ein „Fundament für ein echtes Recht auf Weiterbildung und Fortbildung während des gesamten Erwerbslebens" (S. 18) legt sowie Jugendlichen eine „erste Chance" garantiert (S. 21).

Insgesamt bleiben die Vorstösse der EU-Kommission für eine europäische Beschäftigungsinitiative widersprüchlich. Die Bedeutung, die in der Aufrechterhaltung eines beschäftigungspolitischen Minimalkonsenses für den Fortgang des Integrationsprozesses liegt, wird grundsätzlich anerkannt – ebenso die Notwendigkeit spezifischer staatlicher und institutioneller Interventionen, da Wachstum sich nicht automatisch in Beschäftigung umsetzt.

Die Stärkung der „europäischen Dimensionen" geht mit der Entwicklung interventionistischer Instrumente einher – so zum Beispiel der Entwicklung neuer Finanzierungssysteme durch Darlehen der Europäischen Investitionsbank und Bürgschaften des Europäischen Interventionsfonds. Diese haben dem Konzept den Ruf eines keynesianisch inspirierten Nachfrageprogramms eingebracht. Mit der zugrundeliegenden gewissen „Marktskepsis" und dem Anspruch einer europäischen Verantwortung für die Aufrechterhaltung

eines beschäftigungspolitischen Minimalkonsenses beinhaltet das Weissbuch durchaus Momente, die auf eine Politisierung des Integrationsprozesses hinauslaufen. Dennoch bleibt es in seinen Grundannahmen dem Primat monetärer Stabilität verhaftet. Zum einen wird die Nachfrageseite weitgehend vernachlässigt und zum anderen werden mit der Strategie weltmarktorientierter Modernisierung gerade jene Sektoren und Prozesse forciert, die für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich sind. Die Grundausrichtung des Weissbuches eignet sich allenfalls dazu, Formen struktureller Arbeitslosigkeit, die sich aus Qualifikationsengpässen ergeben, zu beseitigen; eine umfassende Beschäftigungswirkung kann damit jedoch nicht entfaltet werden. Auch angesichts der unterstellten überoptimistischen Wachtstumsprognosen sowie des fehlenden Gesetzgebungsprogramms offenbart sich der politisch-konzeptive Charakter des Weissbuchs. Entsprechend der politisch-institutionellen Stellung der Kommission innerhalb des EU-Systems – ihrer Kompetenzausweitung und situativen Offenheit angesichts der fehlenden Legitimationsgrundlage – stellt das Weissbuch einen Kompromiss dar zwischen einer stärkeren Europäisierung notwendiger Strategien und der Anerkennung der nationalen Heterogenität sowie zwischen der Marktförmigkeit der einzelnen Massnahmen und interventionistischen Elementen.

Ist somit die „Weissbuchstrategie" nur sehr begrenzt in der Lage, durch die partielle, funktionale Integration die Transformation des nationalen Sozialstaatsprinzips aufzuhalten, werden die darin enthaltenen Ansätze einer „eingeschränkten Politisierung" einer massiven Kritik ausgesetzt. Bereits im Vorfeld der Entstehung des Weissbuches wurden Diskrepanzen zur Position der Bundesrepublik[21] deutlich.

Chancen einer EU-Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

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

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die – schon vom Bundesverfassungsgericht im November 1993 in seinem Urteil zum Maaastricht-Vertrag verkündete – These, dass die „Europäische Union *nicht* den Weg in einem Bundesstaat klassischer Prägung gehen" kann. Mit anderen Worten: Idee und Programm der „Vereinigten Staaten von Europa" sind tot bzw. – etwas vornehmer formuliert – in und zwischen den Mitgliedstaaten der EU nicht mehr konsens- und mehrheitsfähig.[22] Daher gilt es – so das von Werner

Weidenfeld herausgegebene „Reformprogramm für die Europäische Union" –, „die europäische Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen fortdauernder nationalstaatlicher Binnengliederung zu organisieren ... Spätestens mit dem Maastrichter Vertrag ist ein Punkt erreicht, an dem das föderale Gleichgewicht zwischen den politischen Ebenen durch extensive Kompetenzübertragungen an die Union gefährdet wird. An die Stelle einer weiteren Extensivierung der europäischen Kompetenzen muss daher künftig eine Intensivierung der Kernzuständigkeiten der Europäischen Union treten".[23]

Der Vorschlag eines *Kompetenzenkataloges*, den die Europäische Strukturkommission unter Vorsitz von Werner Weidenfeld unterbreitet, unterscheidet zwischen Primär- und Partialkompetenzen der Mitgliedstaaten und der Union.[24] Die Primärkompetenzen im Bereich der arbeitsmarkt- und sozialpolitisch relevanten Politikfelder verbleiben eindeutig im Bereich der Nationalstaaten. Hier gilt also die Forderung, dass auf keinen Fall über die „Kernzuständigkeiten" der EU hinausgegangen werden darf. Im Zusammenhang des Vorschlages, die Grund- und Menschenrechte in der EU vertraglich zu regeln, geht die Kommission freilich auch auf die „*sozialen* Grundrechte" ein. Auch hier wird am Primat der nationalen Regulierungssysteme festgehalten. *Die Sicherung sozialer Grundrechte darf nicht zu einer de-facto-Reglementierung des Arbeits- und Sozialrechts der Mitgliedstaaten führen*".[25]

Die Absage an eine gemeinschaftliche Initiative zum Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit in Europa folgt allerdings nicht allein aus der – nach wie vor vorherrschenden – neoliberalen Deregulierungsideologie und der – für den Bericht der Weidenfeld-Kommission ausschlaggebenden – Furcht vor weiteren Kompetenzzuweisungen an die europäischen Institutionen. Sie ergibt sich auch aus der – vor allem für die Debatte in Deutschland bestimmenden – Tendenz, die bevorstehenden Aufgaben der Europapolitik nicht vom Primat der Innen- und Sozialpolitik, sondern der Aussenpolitik abzuleiten.[26] Sowohl im Bericht der „Weidenfeld-Kommission" als auch im sog. „Schäuble-Papier"[27] wird die Notwendigkeit, die Union aussen- und sicherheitspolitisch handlungsfähig zu machen, auf der Tagesordnung der notwendigen Reformmassnahmen nach oben geschoben. Mit anderen Worten: die Frage der Nord- und vor allem der Osterweiterung der EU, deren Rolle in Ost- und Südosteuropa, die Umwandlung der NATO und die Aufwertung der WEU werden als vorrangige Handlungsfelder – bei denen insbesondere die Zusammenarbeit mit Frankreich (im Sinne der Stabilisierung eines hegemonialen, politischen „Kerns" der EU) gestärkt werden muss – definiert.

Die Konsequenzen einer solchen Umwertung der Prioritäten der Europapolitik – vor allem aus der Perspektive einer neu definierten „deutschen Interessenlage" – liegen auf der Hand. Die gesamte „Südflanke" der EU im Mittelmeerraum wird zu Lasten Osteuropas abgewertet. Damit wird jedoch zugleich ein „Package Deal" aufgekündigt, der überhaupt erst den Kompromiss von Maastricht ermöglicht hatte.[28] Indem – mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit eines Moratoriums in bezug auf weitere Kompetenzübertragungen an die Union – die Perspektive einer Vertiefung der EU-Integration

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

Damit wäre freilich der mit der Vorlage des „Weissbuches" verbundene Versuch, die „Schattenseiten", die desintegrativen Effekte der weltmarktorientierten Integrationsstrategie (regionale Disparitäten, soziale Polarisierungen, Massenarbeitslosigkeit) zu thematisieren und die EU als „Policy Maker" (zumindest für die Rahmenbedingungen) einer transnationalen Beschäftigungspolitik ins Spiel zu bringen, a priori mit strukturellen Blockaden konfrontiert. Offen bleibt dabei, ob mit der Renaissance neorealistischer Optionen in der europapolitischen Debatte zugleich jener „neue, stärker europäisierte Integrationsmodus" zur Disposition gestellt ist, der sich in der zweiten Hälfte der 80er Jahre herausgebildet hat: „die innovativ-selektive 'Wettbewerbsregulation' innerhalb einer technokratisch-marktwirtschaftlichen Stabilitätsgemeinschaft".[29]

* Der hier leicht gekürzte Beitrag erschien in Nr. 5 der Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft (FEG), unter dem Titel „Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven".
Herausgegeben v. Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg (Wilhelm-Röpke-Str. 6, D-35032 Marburg), 1995.

Anmerkungen

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

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

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

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

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

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

7 Frankfurter Rundschau vom 07.03.1994.

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

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

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

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

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

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

14 Ebd.

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

16 Emmerich Tálos: Umbau des Wohlfahrtstaates. Konträre Begründungen und Optionen. In: ÖZP, Nr. 1/1993, S. 39.

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

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

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

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

21 Die nachfolgenden Seitenangaben beziehen sich auf den „Beitrag der Bundesregierung zum Weissbuch der EG-Kommission". In: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Weissbuch... a.a.O., Teil C, S. 96-110.

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

23 W. Weidenfeld (Hrsg.), Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union,

Gütersloh 1994, S. 8.

24 Ebd. S. 19ff.

25 Ebd. S. 42.

26 So vehement A. Baring: Deutschland – was nun? Berlin 1991.

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

28 Das gilt vor allem für die Funktion des sog. „Kohäsionsfonds", dessen Expansion – als Instrument einer gemeinschaftlichen Regional- und Strukturpolitik – auf den Ausgleich der Entwicklungs- und Wohlstandsdifferenzen in der EU zielen soll. Diese war für die Mittelmeerländer – in erster Linie für Spanien – eine zentrale Bedingung für die Zustimmung zur WWU sowie zur Vertiefung der politischen Integration. Die Abkühlung der Begeisterung für die EU in diesen Ländern ist daher nicht allein Reaktion auf die hierarchisierende „Klassenbildung", die mit der „géometrie variable" bzw. mit der Konzeption des „stabilen und hegemonialen Kerns" in der Union vorgenommen wird. Sie reflektiert eher noch die Befürchtung, dass die deutsche Politik – unter Hinweis auf die finanziellen Belastungen, die mit der deutschen Einheit verbunden sind, sowie auf die deutschen Interessen in Mittel- und Osteuropa – eine Umverteilung der Mittel der EU-Fonds in Richtung Osten und damit eine Abkoppelung der Mittelmeerländer befürwortet.

29 H.J. Bieling/F. Deppe: Der Beitrag der „Regulationstheorie" zur Integrationsforschung, DVPW-Kongress, Potsdam, August 1994, unveröffentl. Manuskript, S. 19.

STUDIENBIBLIOTHEK

ZUR GESCHICHTE DER ARBEITER/INNENBEWEGUNG

FREIHANDAUFSTELLUNG . AUSLEIHE . LESE & ARBEITSPLÄTZE . KOPIERMÖGLICHKEIT . KOMPETENTE BERATUNG

40.000 BÜCHER: ARBEITERBEWEGUNG . SOZIALE BEWEGUNGEN FRAUENBEWEGUNG . POLITIK . GESELLSCHAFT . WIRTSCHAFT . ARBEITERKULTUR . PHILOSOPHIE . LÄNDER

1.500 ZEITUNGS - UND ZEITSCHRIFTEN-TITEL: DARUNTER ZAHLREICHE TAGES- UND WOCHENZEITUNGEN, ZEITSCHRIFTEN

SPEZIALSAMMELGEBIETE

PERSONEN- UND ORGANISATIONS - ARCHIVALIEN

ÖFFNUNGSZEITEN: MONTAG BIS FREITAG 9.00 -13.00 UHR UND 14.00 - 18.00 UHR

QUELLENSTRASSE 25 IM HINTERHOF 8005 ZÜRICH

TELEFON: 01 271 80 22 FAX: 01 273 03 02