

fentliche Aufgabe betrachtet wird. Das HGP gilt als Paradigma für Informationspolitik in den Biowissenschaften; das Spannungsverhältnis zwischen Privatem und Öffentlichem zeigt sich hier exemplarisch.

Es besteht zwar die Möglichkeit, das Humangenom völkerrechtlich als „gemeinsames Erbe der Menschheit“ zu erklären und dadurch gegen partikuläre Eigentumsansprüche zu schützen. Diese Absicht verfolgte einige Zeit die UNESCO mit der „Deklaration zum menschlichen Genom und zu den Menschenrechten“. Heute wird sie vom US-Gentechnikkritiker Jeremy Rifkin propagiert. Doch so wirksam dieses Vorgehen bei der Antarktis, dem Meeresboden oder eben dem Mond sein mag, so unrealistisch und umstritten ist es für das Humangenom. Denn zum einen wächst spätestens mit der Aufklärung des funktionalen Zusammenhangs zwischen Genen und Krankheiten das Interesse der Pharmaindustrie – und ohne eigentumsrechtliche Sicherung wird sie nicht in die milliardenschwere Entwicklung von Medikamenten investieren. Zum anderen kann ein Schutz des Humangenoms nur über eine Ausformulierung der Menschen- und Grundrechte gesichert werden.<sup>6</sup>

6 Vgl. Ludger Honnefelder, Gentechnik und Politik. Zur bioethischen Konsensfindung in Europa, in: „Internationale Politik“, 12/2000, S.25-32.

Die anstehenden Probleme erfordern Antworten, die über die bestehenden internationalen Bioethikregime hinausgehen und mit der Dynamik der hochgradig internationalisierten und kompetitiven wissenschaftlichen Entwicklung Schritt halten können. So wird bei den anstehenden Vertragsüberprüfungen der WTO zu geistigen Eigentumsrechten (TRIPS) wohl auch das Humangenom auf der Tagesordnung stehen. Im Kern geht es neben ethischen Bewertungen um die Frage, inwiefern das biologische Material selber patentierbar ist oder nur die daran vorgenommene Veränderung in Verbindung mit der Zuordnung einer biologischen Funktion. Die meisten Dritte-Welt-Staaten richten ihre Hoffnung auf die EU, deren Biotech-Regulierungen im Allgemeinen strikter sind als die der USA. Doch selbst zwischen den EU-Staaten besteht keine Einigkeit über die erforderliche Präzisierung der Patentierungsrichtlinie, wie die derzeit massiven Umsetzungsprobleme zeigen: Die Niederlande und Italien klagen vor dem Europäischen Gerichtshof; Frankreich und andere Mitgliedstaaten verzögern die Umsetzung, die in Deutschland derzeit auf der Tagesordnung des Bundestages steht. Somit ist hinsichtlich der Problemlösungsfähigkeit internationaler Politik Skepsis angebracht.

Gabriele Abels

## Gibt es eine europäische Gesellschaft? Kann es sie geben?

Von Claus Offe

Staaten schaffen einen einheitlichen Politik- und Rechtsraum, der soziale Differenzierung und Kooperation gleichermaßen gestattet. Sie sind im Unterschied zu Imperien („Reichen“) eine ausgesprochen moderne Erscheinung. Denn sie stellen eine notwendige Voraussetzung für die Entfaltung aller Modernisierungskräfte dar, insbesondere – Ernest Gellner hat darauf hingewiesen – ein höchst wirksames Regelwerk, dessen die kapitalistische Modernisierung der Ökonomie zu ihrer Freisetzung und Förderung bedarf. Nationalstaaten, verstanden als unter einheitlicher politischer Herrschaft stehende Territorien mit sämtlichen „staatsangehörigen“ Bevölkerungen, haben sich auf zwei unterschiedlichen Entwicklungspfaden herausgebildet: auf dem Wege der „unitarisierenden“ Verschmelzung kleiner Einheiten zu einer größeren durch nationale Einigung oder als Abspaltung peripherer Reichsteile (auch Kolonien) in einem Prozeß nationaler Befreiung und Unabhängigkeit. Einheit und Freiheit sind die beiden Werte, die nicht nur bereits existierende Staaten ihren Bürgern verbürgen; es handelt sich zugleich um die Triebkräfte und Leitwerte auf den beiden entgegengesetzten Wegen zur Eigenstaatlichkeit. Abgesehen von dem Fall militärischer Eroberung durch eine „auswärtige“ Macht bezog bis heute jede von ihnen betriebene territoriale Neugliederung (also die Neubestimmung von Grenzen) ihre Dynamik aus der Idee einer „Befreiung“ – sei es die Befreiung von der Herrschaft repressiver oder ausbeuterischer ausländischer, zum Beispiel kolonialer, Mächte oder die Befreiung von fürstlicher Willkür und partikularistischer Kleinstaaterei. So gesehen stellt die „Einigung“ nicht wirklich eine Alternative zur Befreiung dar, sondern (zumindest der Intention am Ausgangspunkt nach) einen Spezialfall derselben.

Das Grundproblem der europäischen Integration oder politischen Einigung besteht nicht so sehr in der Vielzahl ethnischer, historischer, kultureller, sprachlicher, ökonomischer und anderer Spaltungslinien, sondern im vollständigen Fehlen einer Agenda der „Befreiung“. Staaten und Gesellschaften, die eine liberaldemokratische Regierungsform bereits mehr oder weniger lange praktizieren (und nur solche Staaten haben eine reale Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU); sind in ihrem Freiheitsverlangen sozusagen „saturiert“; „Europa“ steht jedenfalls, soviel ist sicher, nicht für den Drang nach Befreiung, sondern allenfalls für andere wünschenswerte Ziele. (Das gilt zumindest, solange wir von dem Kalkül verschiedener Regionalbewegungen absehen, „Europa“ werde den Nationalstaat schwächen und ihnen daher die Erlangung der „Autonomie“ unterhalb der nationalstaatlichen Ebene erleichtern.) Mit Europa verbindet sich keine Be-

<sup>7</sup> Es handelt sich bei diesem Text um die deutsche Fassung eines erheblich längeren unveröffentlichten englischen Manuskripts. Die vom Verf. durchgesehene Übersetzung besorgten die „Blätter“ – D. Red.

freiheitsverheißung, weder die Befreiung von Furcht vor einem Krieg zwischen europäischen Staaten (den ja andere, beispielsweise „atlantische“ Mittel supranationaler Sicherheitspolitik bereits praktisch unmöglich gemacht haben), noch von der Furcht vor einem Verlust der Freiheit durch die Ambitionen eines gegenwärtigen „totalitären“ Systems. (Diese Furcht hatte vermutlich einen erheblichen Anteil an den westeuropäischen Integrationschritten, die noch unter den Bedingungen des Kalten Krieges stattfanden). Daß die Integration Europas in den Bahnen der Verträge von Maastricht und Amsterdam große technische und strategische Vorteile in Aussicht stellt – die Vergrößerung der Märkte, globale Wettbewerbsvorteile, die Bündelung ziviler und militärischer Ressourcen usw. –, steht ganz außer Zweifel. Aber solche Vorteile lassen sich auch im Rahmen verbindlicher intergouvernementaler Arrangements, angefangen mit gemeinsamen Märkten, erreichen. Man benötigt dafür nicht die Herstellung einer verfaßten politischen Gemeinschaft. Die Aussicht auf – oder das Verlangen nach – irgendeiner Art „Befreiung“ gehört dagegen nicht zu den Vorteilen, die ein politisch integriertes Europa zu bieten hätte. Einzig *diese* Verheißung aber hat sich in der bisherigen Geschichte (außer, wie gesagt, in zwischenstaatlichen Eroberungskriegen) als *die* Antriebskraft der territorialen Reorganisation von Staaten und ihrer Herrschaftsbereiche erwiesen.

#### Was ist Europa?

Europa ist kein Staat und deswegen auch keine durch Staatsbildung begründete einheitliche Gesellschaft. Die Staatwerdung Europas und, damit einhergehend, die Herausbildung einer „europäischen Gesellschaft“ stellt nicht einmal ein Ziel dar, das irgendeine der innerhalb Europas existierenden Gesellschaften glaubwürdig und nachvollziehbar im Namen einer „Befreiungs“-Idee anstreben könnte (im Unterschied zur Liberalisierung der Märkte, die allerdings keine gemeinsame Staatlichkeit verlangt). Haben solche theoretischen Überlegungen und Begriffsklärungen für Europa überhaupt irgendeine praktische Bedeutung? Ich meine, man kann sehr wohl von einem europäischen „Typ“ von Gesellschaft, vielleicht auch von einem in zahlreichen Varianten realisierten „europäischen Sozialmodell“ sprechen, nicht jedoch von einer „europäischen“ Gesellschaft. Eine ebenso unsystematische wie unvollständige Liste typologischer Merkmale des europäischen Sozialmodells enthält die folgenden Punkte:

1) Bei der *zirkulären* Interaktion, in welcher eine „nationale“ Gesellschaft „ihren“ Staat herausbildet, während dieser Staat wiederum das institutionelle Repertoire „seiner“ Gesellschaft formt, handelt es sich um eine eigentümlich europäische Erfindung; sie wurde in andere Teile der Welt übertragen bzw. dort kopiert, allerdings in je spezifischen Abwandlungen. Gesellschaften sind Arrangements staatlich geförderter und gesicherter Zivilität, während der Staat seinerseits von sozialen Akteuren geformt und umgeformt wird. In den meisten ehemaligen Kolonien hingegen erfolgte die Staatwerdung entweder durch die Kolonialmächte oder durch autokratische/militärische Eliten, wenn nicht durch Warlords oder Großgrundbesitzer.

2) Noch vor den modernen Nationalstaaten brachte Europa eine andere eigentümliche Form territorialer Herrschaft hervor, die *Stadt*. Städte bildeten oft die Keimzelle künftiger Staaten, deren Hauptstädte (im politischen Sinne des Begriffs) oder Metropolen (im ökonomischen Sinn) viele von ihnen wurden oder zu werden versuchten. Die Stadt mit ihrer räumlichen Koexistenz und Verdichtung von Produktion und Handel, Wohnen und Konsum, gesellschaftlichem Leben und politischer Selbstverwaltung, mit ihren religiösen, künstlerischen, erzieherischen und intellektuellen Einrichtungen ist eine ganz spezifische Errungenschaft der europäischen Evolution. Dem Staat gleicht sie insofern, als sie aus dem Verlangen der Stadtbewohner nach Freiheit (von Fürstenherrschaft) und Einheit (ihrer Bürgerschaft) erwuchs; sie unterschied sich vom Staat durch ihre größere Offenheit für Zuwanderung wie auch durch die institutionalisierten Beziehungen, die Städte mit ihresgleichen und dem Umland unterhalten. Eine weitere Ähnlichkeit zum Staat besteht in der Funktion, der Vielfalt (der Gewerbe und Waren, des ethnischen und religiösen Hintergrunds ihrer Bürger, der Möglichkeiten, vertragliche Beziehungen untereinander einzugehen) den Nährboden zu bieten. Nur Staaten und Städte haben „Bürger“, wohingegen Stämme aus Mitgliedern („Stammesangehörigen“) bestehen. Für Imperien stellen Untertanen und kontrollierte Territorien, Zentren und Peripherien die konstituierenden sozialen Größen dar.

3) Staatlichkeit war während der ganzen neueren Geschichte Europas prekär und bedroht, und zwar durch andere Staaten, welche die imperiale Unterwerfung fremder Staaten betrieben. Solch imperialistischen Versuchungen verfielen das Osmanische Reich, Österreich-Ungarn, das französische Kaiserreich, Nazi-Deutschland und die Sowjetunion in einer Reihenfolge, die sowohl chronologisch als auch geographisch im Uhrzeigersinn verlief. Teils zusätzlich und teils *ersatzweise* richteten die imperialistischen Ambitionen europäischer Staaten sich auf überseeische Gebiete, so in den Fällen Dänemark, Großbritannien, Niederlande, Belgien, Frankreich, Spanien und (allen voran) Spanien. Es liegt in der Natur europäischer Staaten, daß sie in ihrem Verhältnis zu anderen Staaten unruhig, unsicher, bedroht oder bedrohlich sind. Dieses Universum bedrohter Staaten endete, soweit es Westeuropa betrifft, mit dem Ausgang des Zweiten Weltkriegs, den ersten Schritten in Richtung internationale Kooperation und dem nach und nach vollzogenen Prozeß der Entkolonialisierung; was Mittel- und Osteuropa angeht, mit dem Ende des Kalten Krieges, des Eisernen Vorhangs und der Sowjetunion.

4) Seither allerdings ist die Staatlichkeit europäischer Gesellschaften vielfach aus der gleichsam entgegengesetzten Richtung bedroht. Die gefährliche Dynamik besteht nicht länger in der Expansion der einen Staaten auf Kosten anderer, sondern in der *Implosion von Staaten*, die unter inneren ethno-territorialen Spaltungen leiden. Das erschreckendste Beispiel, welche Dynamik solche Spaltungen entfesseln können, liefert der Zerfallsprozeß Jugoslawiens. In wesentlich harmloserer Form gab oder gibt es derartige „implosive“ Prozesse in Frankreich, Belgien, Spanien, Großbritannien, Dänemark und Italien. Die ethnischen und subnationalen Gruppierungen, die sich gegenwärtig auf der Suche nach ihrer „eigenen“ Staatlichkeit befinden, sind nicht wie ihre

Vorläufer im 19. Jh. Sezessionisten von Imperien sondern von (multinationalen) Staaten.

5) Eine Besonderheit des in Europa vorherrschenden Gesellschaftstyps besteht darin, daß diese Gesellschaften auf eine lange Geschichte von zwischenstaatlichen Kriegen und von – häufig gescheiterten – Versuchen zurückblicken, das Potential zwischenstaatlicher Kriege zu neutralisieren. Soweit es die Geschichte des 20. Jhs. betrifft, waren diese Kriege, heiße wie auch „kalte“, von Ideologien getragen, die wir heute als „totalitäre“ Glaubenssysteme und Herrschaftspraktiken bezeichnen. Es ist nicht zu bestreiten, daß die Verbrechen dieser *totalitären Regime* ebenso wie ihre repressive, aggressive und völkermörderische Herrschaftspraxis in Ideen ausschließlich europäischer Herkunft wurzelten. Festzuhalten ist aber auch, daß die Maßstäbe, die es gestatten, diese Vorgänge als schreckliche Verirrungen zu erkennen und zu verurteilen, gleichfalls europäischer Herkunft sind. Sie entstammen dem geistigen Erbe des griechischen und römischen Altertums, des Christentums, der Renaissance, der Reformation und der Aufklärung mit ihren Auszweigungen sowohl im liberalen wie im sozialistischen Gedankengut. Die europäische Ideengeschichte kann als das räumliche Zusammentreffen sowohl der schlimmsten Verbrechen als auch der entwickeltsten und klarsten Maßstäbe zur Verurteilung dieser Verbrechen beschrieben werden. Seine ganze Geschichte hindurch hat Europa sich selbst mit dem Material seiner kritischen Selbstprüfung versorgt. Aufgrund dieser verwirrenden *coincidentia oppositorum* stellt die *selbstkritische Bewertung* der Untaten, welche die Europäer in der eigenen Geschichte begingen, wiederum eine europäische Besonderheit dar. Soweit ich sehe, findet sie in keiner nichteuropäischen Zivilisation, etwa in den Vereinigten Staaten oder Japan, ein gleichzusetzendes Gegenstück.

6) Als Europa im 19. Jh. den Durchbruch zur wirtschaftlichen und politischen Modernisierung vollzog, bot seine territoriale und demographische Situation keine Möglichkeit, überschüssige Bevölkerungsanteile in benachbarte „leere Räume“ zu „exportieren“. Eine gewisse Kompensation bestand natürlich in der Auswanderung verelendungsbedrohter Bevölkerungsteile nach Nord- und Südamerika. Aber innerhalb Europas stand die Option des *going West* zu neuen Grenzen nicht zur Verfügung. Auch deshalb kamen in Europa früher und in größerem Ausmaß als anderswo *institutionelle Arrangements sozialer und politischer Konfliktlösung* zustande. Da explosive soziale Konflikte sich nicht mit der „Abwanderungs“-Option oder durch Vertreibung bewältigen ließen, erfand man (nach dem Muster des *welfare-warfare state* und teilweise um der Stilllegung innerer Konflikte zum Zwecke der Kriegsvorbereitung willen) Möglichkeiten, die Option des „Widerspruchs“ vorzusehen und die vereinbarte Teilhabe der Massen an politischer Macht und materiellen Gütern zu arrangieren. Solche Arrangements basierten auf der Herausbildung starker kollektiver Akteure und Repräsentationsverfahren intermediären und korporatistischen Charakters, deren Einrichtung wiederum in den Restbeständen des Feudalismus und einem starken Staatsapparat Rückhalt fand. Versöhnung durch Kompromiß und schrittweise Inklusion gesellschaftlicher Gruppen bildete das vorherrschende europäische Muster, während anderswo Herrschaftshierarchien oder unver-

hältniß Konflikte und Ungleichheiten der Klassen, Ethnien und Religionsgruppen erhalten blieben und das Muster einer (ökonomisch, ethnisch, religiös) „tief gespaltenen“ Gesellschaft schufen. Gewiß, Europa genießt den Vorzug, daß es hier zwei Bevölkerungsgruppen nicht gibt, die in den Siedlergesellschaften der „neuen Welt“ für tiefe Spaltungen sorgen, nämlich Eingeborene und die Nachkommen ehemaliger Sklaven. Es wird sich allerdings noch zeigen müssen, wie gut die Gesellschaften der „alten Welt“ zwei andere Bevölkerungsgruppen integrieren können: Arbeitsmigranten und Flüchtlinge. Festzuhalten bleibt, daß die Befähigung europäischer Gesellschaften zum Gebrauch institutionalisierter Konfliktlösungen sich nicht auf Felder wie industrielle Beziehungen, Mitbestimmung und die wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen der sozialen Sicherung beschränkt. Sie kommt auch in der Abschaffung der Todesstrafe und dem fast vollständigen Fehlen städtischer Ghettos zum Ausdruck, ebenso in der wirksamen Gewährleistung der Menschenrechte. Nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es, die Verfahren der institutionalisierten Konfliktlösung und Zusammenarbeit wirksam auf die supranationale Ebene zu heben, was zu europäischen und atlantischen Systemen internationaler Sicherheit sowie zu wirtschaftlicher und militärischer Integration führte.

7) Ein Blick auf die Verteilung der Staaten in der Fläche möge diese Liste von zugegebenermaßen gewagten Verallgemeinerungen über die Gesellschaften in Europa beschließen. Zwischen den beiden bevölkerungsreichsten Staaten, Rußland und Deutschland, erstreckt sich von Finnland bis Zypern ein Streifen von (mit Ausnahme Polens) relativ kleinen Ländern, deren jüngste Geschichte im Schatten imperialer Unterwerfung lag. Diese „mittel“-europäischen Staaten befinden sich nun in einem Prozeß der „Rückkehr“ nach Europa, wohingegen „Ost“-Europa (Rußland, Ukraine, Belarus) gegenwärtig und wohl für die absehbare Zukunft außerhalb der Diskurse über europäische Identität und institutionelle Zugehörigkeit verbleibt. Abgesehen von den ungelösten territorialen Problemen der Staatenbildung im ehemaligen Jugoslawien (und möglicherweise auch im Baskenland sowie in Nordirland) verfügen jetzt *alle Staaten über feste Außengrenzen*, die eine durch gemeinsamen Bürgerrechtsstatus homogenisierte Bevölkerung einschließen. Mit Ausnahmen der erwähnten Fälle des autonomistischen Regionalismus paßt auf kein europäisches Land die Beschreibung einer „tief gespaltenen“ Gesellschaft. Sollte es überhaupt zur Errichtung neuer staatlicher Grenzen kommen, so wird es sich um Abgrenzungen nach innen handeln, die durch friedliche Mittel (einvernehmliche Gewährung von Autonomierechten oder eine „samtene Scheidung“ wie die der tschechischen und slowakischen Republiken) zustandekommt, nicht durch Bürgerkrieg. Eine nach „außen“ gerichtete Verlegung von Grenzen durch militärische Aggression und imperiale Ansprüche liegt für die Gesellschaften EU-Europas außerhalb des Erwartbaren. Ein Ensemble wirksamer supranationaler Ordnungssysteme – wie Europarat, OSZE, NATO und das entstehende Rahmenwerk der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU –, schließt zwischenstaatliche Kriege wie innerstaatliche Bürgerkriege effektiv aus (oder reduziert letztere doch, wie im Baskenland und in Nordirland, auf das Niveau verzweifelter terroristischer Aktionen).

### Die Verschiedenheit europäischer Staaten und ihrer Gesellschaften

Die Pässe der EU-Staaten weisen ihre Inhaber an erster Stelle als EU-Bürger und erst danach als Bürger eines Mitgliedstaates aus. Nur wenige dieser Bürger aber würden die Frage, welcher Einheit sie zugehören, spontan unter Verweis auf einen „europäischen“ Bürgerstatus beantworten. Die Europäer fühlen sich (ausgenommen vielleicht Angehörige europäischer Eliten, die an einem Ort wie Hongkong mit dieser Frage konfrontiert werden) ganz überwiegend Ländern oder Regionen und nicht der EU zugehörig. Das überrascht kaum. Warum nicht?

Angenommen, die erwähnte Tatsache und gewaltige Errungenschaft, daß die Europäer heute in Staaten leben, zwischen denen Krieg (und in deren Innerem Bürgerkrieg) so gut wie unmöglich ist, trifft nicht nur zu, sondern ist den Betroffenen auch *bewußt*, so macht diese Tatsache doch immer noch keine „Europäer“ aus ihnen, verstanden als Angehörige einer gemeinsamen europäischen Gesellschaft. Im Gegenteil: Zumind. im Falle der ehemaligen Comecon-Länder verleiht die Genugtuung über eine nationale Eigenstaatlichkeit, die zum erstenmal in mindestens zwei Generationen nicht durch imperiale Ambitionen europäischer Großmächte aus West oder Ost bedroht ist, ihrer Orientierung an der Idee des Nationalstaates noch mehr Nachdruck. Der Vorstellung, diese Prinzipien zugunsten einer „europäischen“ Identität auch nur teilweise aufzugeben, widerstreiten jene Erinnerungen, Ängste und aus der Vergangenheit ererbten Gefühle des Mißtrauens, die aus sehr verständlichen Gründen stark und verbreitet sind. Es kommt hinzu, daß in der EU die Angehörigen der verschiedenen staatlich verfaßten Gesellschaften sich, wiederum mit Ausnahme der englischsprachigen Eliten, untereinander meist nicht verständigen können. Die Muster der Religionszugehörigkeiten und Nationalkulturen variieren und werden wechselseitig als konstitutive Elemente kollektiver Identitäten *wahrgenommen*, die sich in wichtigen Hinsichten unterscheiden und nicht bloß als kleinere Unterschiede innerhalb eines prinzipiell gemeinschaftlichen kulturellen Erbes aller Europäer gelten. Da es kein europäisches Idiom gibt, gibt es keine europäische Öffentlichkeit, die durch europaweite Medien und ihr Publikum zu konstituieren wäre.

Die nationalen Öffentlichkeiten sind sich darüber hinaus der politischen Unterschiede zwischen ihren Ländern deutlich bewußt: unterschiedliche Verfassungen, Parteien, Regierungsformen und Sozialsysteme. Ebenso ist man sich der gewaltigen Größenunterschiede (Deutschland und Luxemburg als das größte und das kleinste Land verhalten sich ihrer Bevölkerung nach wie 204 zu 1) und der unterschiedlichen geographischen Lage der Staaten (ihrer Nachbarschaft bzw. räumlichen Distanz zueinander) deutlich bewußt, desgleichen der erheblichen Wohlstands- und Produktivitätsgefälle, die ungeachtet der Tatsache fortbestehen, daß alle aktuellen und potentiellen Mitgliedstaaten kapitalistische Industriegesellschaften und als liberale Demokratien verfaßt sind. Vor allem gehen die Bürger aller europäischen Staaten bzw. staatlich verfaßten Gesellschaften von geschärften und mehr oder weniger zutreffenden Vorstellungen davon aus, wie das interessierte Handeln anderer europäischer Akteure „unsere“ bzw. „meine“ Lebenschancen und materiellen Interessen positiv oder negativ berührt. Insofern ist Europa keine ökonomisch, politisch oder sprach-

lich-kulturell integrierte Gesellschaft, sondern zerfällt in ein „Spiel“ zwischen nationalstaatlichen Gesellschaften, in denen die Geschichte präsent und das argwöhnische Bewußtsein für Innen und Außen, für Interdependenzen, Rivalitäten, externe Effekte und Abhängigkeitsverhältnisse geschärft ist. Die besorgte Wahrnehmung dieser strategischen Beziehungen konzentriert sich vor allem auf sechs Punkte. Zusammengefaßt vermitteln sie das Bild, daß es sich bei der politischen Ökonomie Europas um ein von tiefen Ungewisheiten geprägtes Spiel multidimensionaler Rivalität handelt, das sich qualitativ von den Binnenverhältnissen innerhalb der jeweils vertrauten und vergleichsweise vertrauenswürdigen nationalstaatlich verfaßten Rechts- und Statusordnung unterscheidet. Vergewärtigen wir uns kurz, worin die einschlägigen Befürchtungen bestehen bzw. was sie auslöst:

- 1) Besorgnis über den Zustrom von Arbeitskräften (aus gegenwärtigen ebenso wie aus künftigen Mitgliedstaaten) mit allen ihren Verzweigungen: sei es die Besorgnis über Beschäftigungsverluste und Lohneinbußen in den reicheren Ländern, über ethnische Konflikte oder über politische Folgewirkungen und Integrationsprobleme einer multinationalen Arbeitsgesellschaft;
- 2) die Befürchtung, daß Investitionen in EU-Länder mit niedrigeren Beschäftigungskosten abfließen und damit inländische Beschäftigungs- und Wohlstandsverluste verursachen;
- 3) die Sorge, daß fiskalische Umverteilungsprozesse innerhalb der EU (insbesondere nach der Osterweiterung) zu Beeinträchtigungen des relativen Wohlstandsniveaus führen, wobei es sich nicht nur um Nettotransfers aus den reichen in die weniger reichen Länder und Regionen handelt, sondern auch um die relative Verschlechterung in der Lage der bisherigen Nettoempfänger (der Mittelmeerländer), die sich aus dem Zugang neuer und noch ärmerer, also noch „bedürftiger“ Anspruchsberechtigter aus den neuen Mitgliedstaaten ergibt;
- 4) die Erwartung, daß der europaweite Wettbewerb auf Güter- und Dienstleistungsmärkten die Folge (und den erklärten wirtschaftspolitischen Sinn) hat, daß unterdurchschnittlich produktive Anbieter großer Wirtschaftssektoren aus dem Markt gedrängt werden, ohne in der Lage zu sein, aus eigenen Kräften oder mit Hilfe spezifischer nationalstaatlicher Förderungsanstrengungen im Standort- und Produktivitätswettbewerb mithalten zu können; die Realisierung eines solchen Angst-Szenarios würde offensichtlich das anhaltend hohe Niveau der Arbeitslosigkeit in den meisten Mitgliedstaaten weiter ansteigen lassen;
- 5) die Nachteile, die den neu hinzukommenden Ländern daraus erwachsen, daß sie als Vorbedingung ihrer Aufnahme den gesamten *acquis communautaire* übernehmen und Übergangsfristen (etwa bis zur Realisierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit) akzeptieren müssen; die Nachteile, die den gegenwärtigen Mitgliedstaaten aus dem Verlust an Schutz aufgrund von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) erwachsen; schließlich die Nachteile, die Mitgliedstaaten hinnehmen müssen, die bei Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat überstimmt werden – diese zwischen sozialen Klassen, Regionen, Ländern, politischen Lagern und Wirtschaftssektoren vielfältig differenzierten Besorgnisse können sich zu einem „Feindbild“ von einem Europa (bzw. von „Brüssel“) zusammenbrauen, das sich wie eine Agentur supranationaler Fremdherrschaft ausnimmt;

6) schließlich die Befürchtung, daß die Intensivierung grenzüberschreitender Aktivitäten und Effekte auf allen diesen Ebenen den verbleibenden Handlungsspielraum nationaler Politik stark beschneiden wird, insbesondere auf den Politikfeldern der sozialen Sicherheit (die nominell und im Namen einer recht einseitigen Auslegung des Subsidiaritäts-Prinzips der Zuständigkeit der nationalen Regierungen überlassen bleiben, tatsächlich aber durch die Imperative der Wettbewerbsfähigkeit unter den Druck einer „Anpassung nach unten“ gesetzt werden).

Bei allen diesen Befürchtungen und Projektionen geht es offensichtlich um den Gegensatz zwischen transnationalem Wettbewerb und den Schutzwirkungen nationaler Grenzen sowie einer innerhalb dieser Grenzen politisch verbürgten sozialen Statusordnung. Die genannten Arten von Befürchtungen können paranoid sein oder realistisch. Aber selbst wenn sie definitiv paranoid sind – weder die europäischen Institutionen noch die miteinander im Prognosestreit liegenden Vertreter der Beratungswissenschaften genießen allerdings die Autorität, diese Frage verbindlich zu entscheiden –, können sie im Kräftespektrum der Nationalstaaten politisch folgenreich sein. Und selbst wenn sie realistisch sind, kann man die skizzierten Effekte im Sinne begrüßenswerter institutioneller Innovations- und Produktivitätszwänge gutheißen – insbesondere dann, wenn es ein verlässliches System von Ausgleichszahlungen gäbe, das die „Gewinner“ des europäischen Spiels zwingend veranlaßt, dessen jeweilige „Verlierer“ adäquat zu entschädigen, sofern diese nicht aus eigenen Kräften zur Anpassung in der Lage sind.

#### Tiefe und Breite des „Tals der Tränen.“

Zusammengenommen können diese Ängste eine geradezu zerstörerische Wirkung eben deswegen auslösen, weil es so schwierig ist vorauszusagen, in welchem Grade sie sich bewahrheiten werden und wen dann der befürchtete Schaden in welchem Maße und für welche Dauer treffen wird. Den skizzierten Ängsten wird weithin das Potential für reaktionär-protektionistische Renationalisierungsbestrebungen zugeschrieben; sie sind der motivationale Rohstoff anti-europäischer politischer Kräfte, die von Protestwahl-Verhalten profitieren (besonders in Ländern, in denen es Volksbefragungen über EU-Themen gibt) und so den Prozeß der weiteren Integration Europas bremsen, ja sogar zum Erliegen bringen können. Die Europabegeisterung schwindet allenthalben, in den derzeitigen ebenso wie in den prospektiven Mitgliedstaaten. Eurobarometer-Ergebnisse über die Zustimmung zur europäischen Integration liefern im übrigen ein viel zu optimistisches Bild, wie das tatsächliche Wahlverhalten eben jener Wählerschaften zeigt, in denen Mehrheiten bei Umfragen vielleicht den Standards europäischer *political correctness* Tribut zollen, sich aber in der Wahlkabine (wo es um konkrete Schritte wie die Zulassung neuer Mitgliedstaaten oder die Einführung des Euro geht) anders verhalten.

Selbst wenn sowohl unter den politischen Eliten als auch in den nationalen Öffentlichkeiten Einverständnis darüber herrschte, daß die ökonomische und politische Entwicklung sich *auf lange Sicht* eindeutig als Positivsummen-Spiel

verweisen wird, bliebe doch das vertraute Szenario eines „Tals der Tränen“ (*valley of transition*), mit den beiden relevanten Anschlussfragen: wie *breit* und wie *tieftief* dieses Tal wohl sein wird. Zu beiden Fragen sind autoritative Antworten schwer zu haben – nicht nur, weil unser prognostisches Wissen nicht ausreicht, sondern weil es an mit ausreichender Regierungsfähigkeit ausgestatteten Instanzen fehlt, welche entsprechende Besorgnisse in praktisch-politischen Kategorien stillstellen könnten.

Der wichtigste Aspekt der genannten Ängste und Befürchtungen besteht ja gerade darin, daß sie zu „schlecht strukturierten“ Konfliktlagen führen – das heißt (zu Konfliktlagen, bei denen (anders als im nationalstaatlich verfaßten industriellen Konflikt, bei föderalen Bund-Länder-Konflikten, im Parteienwettbewerb usw.) *nicht feststeht*, wer sich mit wem im Interessenkonflikt befindet und *an* welchen Verhandlungstischen der Konflikt nach welchen Regeln und zwischen welchen repräsentativen Kollektivakteuren auszutragen ist. Es handelt sich jedenfalls *nicht* um ein Spiel, in dem kleine gegen große, reichere gegen weniger fortgeschrittene, zentrale gegen periphere, alte gegen neue Mitgliedsländer stehen. Klar ist auch nicht, ob sich in dem Konflikt tatsächlich Länder gegenüberstehen oder soziale Klassen, Konsumenten gegen Produzenten, Regionen, Industriesektoren, Altersgruppen oder unterschiedliche Zeitschnitte. Ebenso wenig steht fest, an welchem Maßstab man Gewinne und Verluste gegeneinander verrechnen könnte. (Beim dänischen Euro-Referendum haben offensichtlich nicht „rationale“ ökonomische, sondern politisch-expressive Präferenzen den Ausschlag gegeben.) Genau in diesem Mangel an Strukturiertheit des Konflikts liegt das Problem – im Mangel konsensfähiger Antworten auf die Frage, wieviel „Opfer“ (wessen?) sich im Interesse eines zukünftigen „Ertrages“ lohnen und rechtfertigen lassen.

„Wohlstrukturierte Konflikte lassen sich in einem institutionellen Verhandlungsrahmen austragen, der den Austausch von Forderungen, Drohungen, Versprechungen erlaubt und Verlierer instandsetzt, die Gewinner zu zwingen, sie durch Beteiligung an ihren Gewinnen ein Stück weit zu entschädigen. Diese Logik eines institutionalisierten Konflikthandelns ist es, die den Zusammenhang und die Integrität von Gesellschaften ausmacht. Das ist der Grund, warum Europa keine Gesellschaft ist in dem Sinne, wie wir ganz problemlos und trotz der dramatischen Risse, die sie durchziehen, von der amerikanischen Gesellschaft sprechen. Es fehlt der verbindlich festgelegte institutionelle Rahmen, der es gestatten würde, die vieldimensionale, unübersichtliche und unkalkulierbare Gefahrenlage eines „Naturzustandes“ in fest umrissene soziale Konflikte zu transformieren, auf die sich verlässliche Regeln der Repräsentation und Verfahren der Kompromißbildung anwenden lassen. Die Konflikte, die sich aus dem gewaltigen Vorsprung der ökonomischen vor der politischen und soziokulturellen Integration Europas ergeben, erinnern eher an ein Minenfeld als an einen Gerichtssaal oder einen Verhandlungstisch.

Aber es gibt nicht nur die Risiken der Beteiligung am europäischen Spiel des transnationalen Wettbewerbs und der Faktornobilität des Gemeinsamen Marktes. Es gibt zugleich das entgegengesetzte Risiko für (potentielle) Mitgliedstaaten, daß sie die Integration in das System der Marktfreiheiten „*verpassen*“ oder



den Anschluß verlieren. Die Logik ist einfach und zwingend: Je mehr Länder der Europäischen Währungsunion beitreten, desto weniger können es sich die übrigen Länder aus Gründen ihres wirtschaftlichen Wohlergehens erlauben, nicht beizutreten. Ein Land muß schon über einzigartigen Reichtum an natürlichen Ressourcen verfügen (wie Norwegens Öl), um sich den Außenseiterstatus leisten zu können; selbst dann werden seine eigenen langfristigen Erwägungen es diesem Land nahelegen, sich an den EU-Standards zu orientieren (wie es Norwegen in der Tat tut), um sich nicht die Option eines späteren Beitritts zu verbauen. Schlimmer noch: Die Länder, die sich im Prozeß der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft befinden und ein möglichst kalkulierbares und schmerzloses Beitrittsverfahren aushandeln möchten, befinden sich in einer strukturell schwachen Verhandlungsposition, denn sie können nicht glaubhaft androhen, auf die Mitgliedschaft zu verzichten, weil sie dadurch ersichtlich sich selbst den größten Schaden zufügen würden. In dieser Situation betrachten in den Beitrittsländern große Teile der Bevölkerung und der politischen Eliten das Beitrittsprojekt – und „Europa“ insgesamt – als einen Gegenstand tiefer Ungewißheit, der Angst und Ambivalenz. Sie sehen sich selbst alternativlos auf dem Weg zu einem Ziel, das als solches in politisch-institutioneller wie in sozialer und kultureller Hinsicht gestaltlos und ungewiß bleibt.

#### Legitimität und Effektivität

Ist die europäische Integration der Rückfall europäischer Gesellschaften in einen vorgesellschaftlichen „Naturzustand“? Natürlich nicht, weil ja nach dem Ende des Kalten Krieges EU-Europas größter Aktivposten in den existierenden supranationalen Sicherheitsstrukturen und der effektiven Verbannung zwischenstaatlicher Gewalt besteht. (Der Bann gilt, genauer gesagt, militärischer Gewalt, und dies auch nur, insofern wir die immer noch ungelöste Aufgabe außer Acht lassen, die Zivilisierung des europäischen Staatensystems auf dem Balkan zu vollenden. Und der effektive Bann der Gewalt erstreckt sich auch nicht auf die anhaltenden Probleme des ethno-territorialen Terrorismus, ebenso wenig auf die Disposition ansässiger Mehrheitsbevölkerungen zu xenophobischer Gewalttätigkeit.) Man könnte allenfalls behaupten, Europa befinde sich in der etwas oxymoronischen Situation eines „friedlichen“ Naturzustandes, der nicht von militärisch-gewaltsamen, aber doch von ökonomischen Naturgewalten regiert wird. Wenn das zutrifft, ergibt sich die Aufgabe, ein europäisches Regime zu errichten, welches das transnational wirksame Marktgeschehen zu mäßigen, bändigen und in seinen Verteilungs- und Bedrohungswirkungen zuverlässig zu korrigieren vermöchte, um so die Grundlage für etwas zu schaffen, das man im Ernst als „europäische Gesellschaft“ bezeichnen könnte.

Aber aus den genannten Gründen kann ein solches Regime kein Staat sein und aus der Fusion der bestehenden europäischen Staaten nicht hervorgehen. Zum historischen Erbe aller europäischer Staaten gehört das ausgeprägte Bewußtsein, ihre Staatlichkeit sei prekär und bedroht – ein Erbe, das den Gründungsmitgliedern der USA zum Zeitpunkt ihres Zusammenschlusses gänzlich

abging: Keiner der späteren Bundesstaaten, aus denen die Föderation hervorging, hatte bis dahin je Krieg gegen einen der anderen geführt! Europas Staaten sind „zu alt“, mit zuviel Geschichte befrachtet und zu stolz auf ihre je spezifischen Errungenschaften, die sie im Lauf dieser Geschichte erlangten, um als plausible Kandidaten für eine Fusion in Betracht zu kommen. (Der einzige Fall, in dem tatsächlich eine Staatenverschmelzung stattgefunden hat, nämlich der Deutsche, ist der einer „Wieder“vereinigung und stellt sich überdies nicht uneingeschränkt als Erfolgsgeschichte dar.) Nirgendwo in Europa wäre eine Gesellschaft dazu bereit, ihre Staatlichkeit und damit die institutionelle Form, in der sie sich organisiert, aufzuopfern – die Form, in der die Völker Europas, wenn auch oft erfolglos, ihre Zivilität verteidigt haben. (Das einzige Land, dessen politische Eliten manchmal als Protagonisten für die Bereitschaft zum nationalstaatlichen Souveränitätsverzicht auftreten, setzt sich der externen Deutung aus, dies geschehe nur mit dem Ziel, die Besorgnisse seiner Nachbarn zu besänftigen; diese Deutung nährt den Argwohn, so „unnatürlich“ könne sich ein Staat nur deshalb verhalten, weil er seine Nachbarn täuschen wolle.) Europäer haben eine Menge miteinander gemein, darunter eine Geschichte, die sie vernünftigerweise zögern läßt, wenn sie die Staatlichkeit aufgeben sollen, von der der Zusammenhalt ihrer Gesellschaften entscheidend abhängt.

Und dennoch verlangt die Ungewißheit und Bedrohlichkeit der Folgen ökonomischer Integration nach einer organisierenden und regierungsfähigen Kraft, die Europa in seinem partiellen Naturzustand Regeln aufzuerlegen vermag – und zwar Regeln, die als fair akzeptiert und als solche von ihren Adressaten befolgt werden (wie es sonst nur auf staatlicher Basis und im Rahmen demokratischer Gesetzgebung der Fall ist). Dieses Regime müßte eines sein, das einerseits demokratisch legitimiert, andererseits aber kein „Staat“ ist. Seine Regeln würden es erlauben, die für jeden „Naturzustand“ charakteristischen Befürchtungen beizulegen, Gewißheiten zu schaffen und gegenseitiges Vertrauen zu bilden. Die Aufgabe, Zivilität zu organisieren, steht erneut auf der Tagesordnung. Die gesuchte Organisationsmacht bedarf der Fähigkeit, nicht nur Märkte zu schaffen (durch negative Integration), sondern damit zu beginnen, durch positive Integration die Grundlagen einer europäischen Gesellschaft zu legen. Diese Organisationsmacht kann kein Staat sein, da es bereits Staaten gibt und den von diesen geprägten Gesellschaften ihre eigene Staatlichkeit als sakrosankt gilt. Die Bürger sehen ihre nationale Staatlichkeit einfach nicht als etwas, wovon sie „betroffen“ werden wollen, sondern als Erfordernis ihrer Sicherheit. Die gesuchte Organisationsmacht muß daher die nationale Staatlichkeit respektieren und sogar stärken. Sie respektieren heißt, echte Handlungsspielräume für nationale Politik in der Verfügung nationaler (und sogar subnationaler und regionaler) Regierungen zu belassen, die heute und auch in Zukunft nationalen Wählerschaften gegenüber verantwortlich sind und von ihnen bestimmt werden. Es kommt darauf an, die nationalen Regierungen zu stärken und gezielt mit Befugnissen auszustatten, damit ihnen am Ende nicht eine bloß nominale Politikfähigkeit verbleibt, wie es in weiten Gebieten der sozialen Sicherheit angesichts der Realitäten von Konkurrenz, Interdependenz und wechselseitiger Durchdringung heute der Fall ist.

Was in der Vergangenheit die Staaten nur die Bürger der jeweiligen Gesellschaften getan haben, nämlich ihr gemeinsames Leben so zu zivilisieren und in Regeln zu fassen, daß sie tatsächlich eine „Gesellschaft“ bilden, ebendies muß eine verfaßte Regierungsmacht auf europäischer Ebene für die Vielzahl der Mitgliedstaaten leisten. Die Aufgabe ist die der Erfindung einer Regierungsgewalt oberhalb der staatlichen Ebene, aber mit einer vergleichbaren Verbindlichkeit (das heißt: nicht nur kontingenter Vertraglichkeit), wie sie Staaten eignet. Sie muß zwei Kriterien genügen, die heute alle europäischen Staaten als unerläßliche Standards akzeptabler politischer Herrschaft betrachten: Legitimität und Effektivität. Unter „Legitimität“ verstehen wir, daß die Ermächtigung zur Gesetzgebung nach fairen Verfahren und in rechtsstaatlich begrenztem Umfang erteilt wird und alle von der Gesetzgebung betroffenen Adressaten des Gesetzes auch an seinem Zustandekommen beteiligt sind. Unter „Effektivität“ verstehen wir die Fähigkeit der Inhaber von Herrschaftsbefugnissen, Ziele zu erreichen und Regeln zur Geltung zu bringen, und zwar ebenfalls unter Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien und Garantien. Daß der EU in ihrer gegenwärtigen institutionellen Verfassung beides abgeht, wird kaum jemand bestreiten. Hier liegt der rationale Kern jener Skepsis, die Bürger, Medien und Wähler an den Tag legen. Man kann sie in der Frage zusammenfassen: „Da Europa („Brüssel“) offenkundig nicht allzuviel für uns tun kann, was schulden wir da Europa?“

Die Inhaber der supra-staatlichen Unionsgewalt müssen „legitim“ sein. Die Bürger eines europäischen politischen Gemeinwesens müßten die begründete Überzeugung bilden können, daß sie sich mittels europäischer Organe „selbst regieren“. Diese Überzeugung ist – ganz abgesehen von den übrigen Schwierigkeiten eines europäischen „Selbst“ – auch deshalb schwer zu begründen, weil es – anders als bei Staatsgründungen durch nationale Befreiung – den Effekt der zeitlichen Staffelung gibt: Manche Teilnehmer der politischen Gemeinschaft sind Gründungsmitglieder, andere stoßen später hinzu und müssen sich dann mit den vorgefundenen Arrangements und Konditionen einverstanden erklären. Dieses Hindernis auf dem Wege zu prozeduraler Fairness kann auch nicht durch irgendein „neutrales“ Komitee wohlwollender Experten, Richter oder Kommissare weggeräumt werden. Nur wenn das zu schaffende Regime nachdrücklich als ein Regime der Selbstregierung und „Selbstbindung“ (statt Fremdbestimmung) präsentiert und angesehen werden kann, hat es tatsächlich eine Chance, die Loyalität aller seiner Bürger zu gewinnen. Wenn ich recht sehe, zeichnet sich gegenwärtig keine Konvergenz der Auffassungen darüber ab, wie diese Aufgabe einer legitimitätssichernden europäischen Verfassungsgebung erfüllt werden könnte. In einer solchen Situation liegt es nahe, provisorische Regeln anzuwenden, d.h. mit dem Wenigen anzufangen, das relativ unumstritten ist, und den Rest späteren Debatten zu überlassen. Das bedeutet, daß die Beschaffung von Legitimitätsgrundlagen Zeit benötigt, in deren Verlauf alle Beteiligten sich als Teilnehmer ein und derselben politischen Gemeinschaft anzuerkennen lernen können.

Diese Logik eines langsamen Reifungsprozesses widerstreitet allerdings der Dringlichkeit, mit der das Kriterium der Effektivität erfüllt werden muß. Wenn der von den Marktkräften regierte „Naturzustand“ durch marktkorrigierende

positive Integration gebändigt werden soll und es europaweit zu Schaffung von Institutionen für die Aushandlung und Lösung von ökonomischen und sozialen Konflikten und wirksame Kompensation von Nachteilen kommen soll, dann muß die oberhalb der Nationalstaaten zu errichtende europäische Regierungsgewalt in hohem Maße entscheidungs-, leistungs- und regierungsfähig sein. Sie muß in der Lage sein, die Breite wie die Tiefe jenes „Tals der Tränen“ günstig zu beeinflussen. Nur wenn die Bürger Europas handfeste Gründe haben anzunehmen, daß die Härten, die der Gemeinsame Markt vielen von ihnen für unbestimmte Zeiträume zumutet, gerecht verteilt und wirksam kompensiert werden, werden sie sich bereit finden, einige der (wenn auch zunehmend nominellen) Domänen ihres nationalen Regierungshandelns aufzugeben. Dazu müßte aber Europa mehr werden als ein Rahmen für die militärische Sicherheit der beteiligten Staaten; es müßte Quelle und aktiver Förderer der sozialen und wirtschaftlichen Sicherheit seiner Bürger sein und auch so wahrgenommen werden. Und diese Sicherheit muß als ein mit dem europäischen Bürgerstatus verbundenes Recht kommen, nicht als Ergebnis bürokratischer Programme, die die Kommission aufstellt oder zurückzieht, wie es bei den Strukturfonds der Fall ist. Für derartige Leistungen einer voll ausgebildeten und effektiven Regierungsfähigkeit benötigen die Träger europäischer Regierungsgewalt die unmittelbare Kompetenz, Steuern zu erheben und so die Ressourcen zu mobilisieren, die für die Finanzierung von Lastenausgleichs- und Entschädigungsprogrammen erforderlich sind. Aber das Zustandekommen eines solchen unmittelbar europäischen fiskalischen Regimes erfordert wiederum wiederum Legitimität. Das Problem der europäischen Regierungsgewalt, also der Verknüpfung von Legitimität und Effektivität, läßt sich demnach insgesamt als eines der mangelhaften Synchronisierungen modellieren: Benötigt wird *jetzt schon* ein effektives Regierungshandeln, aber dieses setzt Legitimitätsgrundlagen voraus, die (allenfalls) *erst später* zu gewinnen sind.

Es zählt zu den unbestreitbaren Vorzügen von Märkten, daß sie die an ihnen beteiligten Akteure laufend zu Anpassung, Lernprozessen und Innovationsleistungen herausfordern. Außer Zweifel steht aber auch, daß einige Herausforderungen zu hart sind, als daß die Betroffenen (Individuen, Länder, Branchen, Regionen, Berufe, Generationen usw.) sie ohne kräftige Hilfestellung meistern könnten. Wieder andere Herausforderungen, die sich aus dem Streben der Kommission und des EuGH nach negativer Integration ergeben (zum Beispiel hinsichtlich der Art und Weise, in der die einzelnen Länder ihr Rentensystem, die elektronischen Medien, die betriebliche Mitbestimmung oder den Vertrieb von Alkohol regeln), können vollends als unangemessen und illegitim zurückgewiesen werden. Die Frage liegt auf der Hand: Welche Herausforderungen fallen unter welche dieser drei Kategorien? Welche Härten müssen wir als zumutbar hinnehmen, welche erfordern die Anwendung schmerzplindernder Mittel und welche sind von vornherein unannehmbar? Von einer europäischen Gesellschaft kann realiter erst die Rede sein, wenn europäische Instanzen solche Entscheidungen zu treffen in der Lage sind und die Verhandlungstische aufgestellt haben, an denen verbindliche Antworten auf diese und ähnliche Fragen gesucht und gefunden werden können.

## Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik\*

Andreas Aust / Sigrid Leitner / Stephan Lessenich

*Die rasante politische wie wissenschaftliche Begriffskarriere des „Europäischen Sozialmodells“ wird in diesem Beitrag näher in den Blick genommen. Er spürt zunächst auf der Grundlage einer Sekundäranalyse einschlägiger Literatur der Frage nach, welche Charakteristika das spezifische europäische Gesellschaftsmodell bezeichnen und kommt hierbei zu dem Schluss, dass dieses maßgeblich durch Strukturen und Prozesse der Institutionalisierung der gesellschaftlichen Vielfalt und des sozialen Ausgleichs gekennzeichnet ist. In einem zweiten Schritt wird die Entwicklung des Europäischen Sozialmodells als Leitidee eines europapolitischen Integrationsprojekts nachgezeichnet. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Delors'schen Projekt des regulierten Kapitalismus und dessen Weiterentwicklung in den 1990er Jahren zur Strategie eines „Eurokeynesianismus“ sowie auf der Diskussion um einen „Dritten Weg“, der schließlich zu der Forderung nach einem ‚neuen‘ Europäischen Sozialmodell führt. Es wird gezeigt, dass die alten Strukturen des Europäischen Sozialmodells im Sinne der historisch gewachsenen Gemeinsamkeiten der europäischen Gesellschaften im Konflikt mit den veränderten Prinzipien des europapolitischen Integrationsprojekts eines zukünftigen (‚neuen‘) Europäischen Sozialmodells stehen.*

### 1. Das „Europäische Sozialmodell“: Anmerkungen zu einer Begriffskarriere

Spätestens seit seiner Popularisierung durch Jacques Delors Mitte der 1980er Jahre hat der Begriff des „Europäischen Sozialmodells“ Karriere als politisch-normativer Gegenentwurf namentlich zum Wirtschafts- und Gesellschaftssystem US-amerikanischer Prägung gemacht. Werden die Vereinigten Staaten aus europäischer Sicht gerne – im Guten wie im Schlechten – zum prototypischen Vertreter eines ‚Kapitalismus pur‘ stilisiert, so präsentiert sich Europa selbst als gesellschaftspolitisches Gegen-Modell, das wirtschaftliche Dynamik mit sozialem Ausgleich zu verbinden versucht und versteht – oder jedenfalls in der Vergangenheit erfolgreich zu vereinbaren verstanden hat.

Die politische Propagierung des Konzepts hat den Prozess der europäischen Integration zum Hintergrund, welchem mit dem „Europäischen Sozialmodell“ eine soziale Dimension verliehen werden soll. Mit Verweis auf eine meist nicht genauer spezifizierte ‚europäische‘ Tradition der Staatstätigkeit wird hierbei versucht, diese – durchaus umstrittene – Dimension des integrationspolitischen Projekts zu legitimieren. Gerade der unbestimmte, noch diffuse Charakter, die Offenheit des Konzepts macht das „Eu-

ropäische Sozialmodell“ in zunehmendem Maße zum Ausgangspunkt und Zielhorizont gleichermaßen der öffentlichen Diskussion um den Prozess weitergehender europäischer Integration. Einerseits gilt es als ein in den europäischen Nationen *realisiertes Gesellschaftsmodell*, dem häufig auch eine normative (Höher-)Wertigkeit zugeschrieben wird. Entsprechend fungiert das „Europäische Sozialmodell“ andererseits auch als *gesellschaftspolitische Zukunftsformel*: Als ein europapolitisches Integrationsprojekt, in dessen Rahmen die strukturelle Koppelung von wirtschaftlicher Dynamik und sozialem Ausgleich – bzw. die Anpassung dieses Wirkungszusammenhangs an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen – zum Objekt supra- bzw. transnationaler Regulierung und Institutionalisierung wird.

Die Rede vom „Europäischen Sozialmodell“ steht jedoch nicht nur in einem politisch-ideologischen, sondern auch in einem sozialwissenschaftlichen Diskussionszusammenhang. In verschiedenerlei – positiv-bejahender oder negativ-distanzierter – Hinsicht und mit durchaus unterschiedlicher Absicht – einer identitätsbewahrenden Reform oder aber eines radikalen Paradigmenwechsels – wird in der sozialwissenschaftlichen Debatte zunehmend auf das Konzept Bezug genommen. Versuche einer Charakterisierung der Gemeinsamkeiten der europäischen Gesellschaften bzw. der europäischen Gesellschaftsformation verbleiben jedoch gerne auf einem allgemein gehaltenen, recht hohen Abstraktionsniveau. Die rasante politische wie wissenschaftliche Begriffskarriere des „Europäischen Sozialmodells“ beruht insofern nicht zuletzt auf einer unzulänglichen Begriffsdefinition und -verwendung.

Im Sinne einer Systematisierung der Diskussion werden wir uns im Folgenden dem „Europäischen Sozialmodell“ aus zwei unterschiedlichen Analyseperspektiven nähern. Zum einen soll dem „Europäischen Sozialmodell“ im Sinne des in den einzelnen europäischen Ländern vorfindbaren Gesellschaftsmodells nachgespürt werden: Welches sind die real zu identifizierenden gemeinsamen Charakteristika, die spezifischen Strukturmerkmale der europäischen (National-)Gesellschaften? Zur Beantwortung dieser Frage wird in einem ersten Teil (Abschnitt 2) eine sekundäranalytische Auswertung einschlägiger Untersuchungen zum Thema vorgenommen, die in der Beschreibung des „Europäischen Sozialmodells“ als spezifische historische Gesellschaftsformation mündet. Zum anderen soll in einem zweiten Teil (Abschnitt 3) das „Europäische Sozialmodell“ in seiner Dimension als europapolitisches Integrationsprojekt nachgezeichnet werden. Hier ist das „Europäische Sozialmodell“ mehr als ein politisch-ideologisches Konstrukt zu verstehen, das europäische Gemeinsamkeiten definiert und propagiert, die erst noch zu realisieren wären.

Die konzeptionelle Klärung des „Europäischen Sozialmodells“ (ESM) in seinen beiden Dimensionen – als Modell gesellschaftlicher Integration und als Projekt politischer Integration – bleibt jedoch nicht einer beschreibenden Gegenüberstellung verhaftet, sondern bezieht die unterschiedlichen Analyseebenen mittels einer forschungsleitenden These aufeinander (Abschnitt 4). Unterstellt wird, dass das spezifisch europäische *gesellschaftliche Integrationsmodell* ESM mit dem neuen, zunehmend wirkungsmächtigen *politischen Integrationsprojekt* ESM konfligiert. Im Gegensatz zu dem älteren europapolitischen Projekt von Jacques Delors stehen nämlich die Leitlinien des neuen ESM, wie sie die jüngere europapolitische Agenda bestimmen, im Widerspruch zu den Strukturmerkmalen des gesellschaftlichen Integrationsmodells Europas. Das „Europäische So-

\* Wir danken Jens Borchert, Björn Hvinden, Fritz W. Scharpf sowie den beiden anonymen Gutachtern der PVS, deren kumulierte Kritik uns schließlich dazu nötigte, unseren Blick auf



zialmodell“, so unsere Diagnose, folgt einer selbstzerstörerischen Programmatik: Europa steht vor der Explantation des historisch gewachsenen und in den Nationalgesellschaften verankerten Gesellschaftsmodells im Namen des auf der europäischen Ebene propagierten Integrationsprojekts. Insofern leisten die nachfolgenden Ausführungen einen – durchaus noch tentativen – Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik.

## 2. Das Europäische Sozialmodell als historische Gesellschaftsformation

Angesichts der politisch-medialen Konjunktur der Rede vom „Europäischen Sozialmodell“ sind in der jüngeren Vergangenheit verstärkt Versuche in den Sozialwissenschaften zu verzeichnen, den Begriff analytisch zu schärfen. Dabei lassen sich drei konkurrierende Zugänge zur Bestimmung von strukturellen Gemeinsamkeiten der europäischen Gesellschaften unterscheiden:

- ein normativer oder wertorientierter Ansatz, der gemeinsame Wertvorstellungen bzw. ein geteiltes ‚kulturelles Erbe‘ der europäischen Nationen in den Mittelpunkt stellt;
- ein performativer oder ergebnisorientierter Ansatz, der sich auf die sozioökonomische Performanz der europäischen Nationalstaaten bezieht; und schließlich
- ein formativer oder institutionenorientierter Ansatz, dessen Aufmerksamkeit dem spezifischen institutionellen Ensemble europäischer Gesellschaften und dessen Funktionszusammenhang gilt.

Die folgende Rekonstruktion des Europäischen Sozialmodells als historisch-konkreter gesellschaftlicher Eigenschaftskomplex ist bestrebt, diese drei Ansätze bzw. die durch sie bezeichneten Dimensionen der Analyse miteinander zu verknüpfen. Sie beansprucht damit, über die gängigen, eher ad hoc eingeführten und zumeist an der Oberfläche des Phänomens verbleibenden Begriffsbestimmungen der einschlägigen Literatur zwar nicht hinweg-, aber doch hinauszugehen.

Die allgemeinste – und phänomenologisch im Kern sicher zutreffende – Charakterisierung des Europäischen Sozialmodells hebt die Parallelität und Komplementarität von wirtschaftlicher Entwicklung und sozialem Fortschritt, ökonomischer Dynamik und gesellschaftlichem Ausgleich, in den europäischen Gesellschaften der Nachkriegszeit hervor. Kapitalistische Akkumulation und gesellschaftliche Integration, vermittelt über den demokratischen Wohlfahrtsstaat, bilden demzufolge die beiden Eckpfeiler dessen, was Rhodes und Mény (1998) „Europe's Social Contract“ nennen und bei Crouch (1999: 34–36) als der „mid-century social compromise“ in den westeuropäischen Industriestaaten bezeichnet wird.<sup>1</sup> Diese, so Scharpf (1999: 42), „waren alle bemerkenswert erfolgreich in der Sicherung und Förderung einer kräftigen kapitalistischen Wirtschaft, während sie gleichzeitig auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße die destruktiven Tendenzen eines entfesselten Kapitalismus im In-

<sup>1</sup> Scharpf spricht von der Existenz eines „latenten Konsenses“ (1999: 159) im Nachkriegseuropa, demzufolge mit steigendem materiellen Wohlstand auch die relative Bedeutung des Sozialstaates wachsen solle, und zeigt anschaulich, dass dieses gesellschaftspolitische Junktim – gemessen an der Relation von Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf und Anteil der Sozialausgaben am BIP – Mitte der 1990er Jahre in den europäischen Nationen (die Schweiz ausgenommen), nicht aber in den USA oder in Japan Bestand hatte (vgl. Scharpf 1999: 157; Abbildung 5.1).

teresse bestimmter sozialer, kultureller und/oder ökologischer Werte beschränken konnten“.

Wird die spezifisch europäische Gesellschaftsform dergestalt auf der abstraktesten Ebene als Modell eines demokratischen „Wohlfahrtskapitalismus“ (vgl. Esping-Anderesen 1990; Lessenich/Ostner 1998) identifiziert, das institutionelle Ensemble aus Demokratie und Wohlfahrtsstaat als „europäische Regimeform“ (Offe 1998) definiert, so verkümmert das Europäische Sozialmodell im Zuge konkretisierender Konzeptualisierungsversuche in aller Regel zu einem europäischen Sozialpolitik-Modell (bzw. verschiedenen nationalen Modellen sozialpolitischer Regulierung). „Social models“ werden dann mit „models of social provision“ (bzw. „welfare regimes“) gleichgesetzt (so etwa bei Hay et al. 1999; ähnlich Baldwin 1996) bzw., etwas weiter ausgreifend, als arbeits- und sozialpolitischer Institutionenkomplex, als „a specific combination of comprehensive welfare systems and strongly institutionalised and politicised forms of industrial relations“ (Grah/Teague 1997: 405) verstanden (vgl. in ähnlicher Weise Ebbinghaus 1999; Therborn 1997; Ferrera et al. 2000; Gough 1998).

Dass dies im Prinzip richtig gesehen ist, steht hier außer Zweifel; fraglich ist vielmehr, ob der so weit verbreitete Fokus auf „work and welfare“ bzw. – je nach forschungsstrategischer Interessenlage der Autoren – „welfare and work“ *allein* tatsächlich hinreicht, um das Spezifische des Europäischen Sozialmodells, der europäischen Gesellschaftsformation der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, zu erfassen und zu erklären. Die Antwort auf diese Frage lautet – wenig überraschend – „nein“, was bedeutet: Das Konzept „Europäisches Sozialmodell“ muss analytisch geweitet werden, um den Blick über sozial- und arbeitsmarktpolitische Institutionen, aber auch über sozioökonomische Performanzindikatoren hinaus zu ermöglichen. Ausgangspunkt für eine derartige, vom Anspruch her umfassendere und die verschiedenen oben genannten Zugänge integrierende Herangehensweise ist die Unterscheidung zweier Makrospezifika der europäischen Gesellschaftsformation:

- die Institutionalisierung der gesellschaftlichen Vielfalt und
- die Institutionalisierung des sozialen Ausgleichs.

Beide Komplexe sind, wie im Weiteren näher zu erläutern sein wird, funktional eng aufeinander bezogen und wurden historisch über die Herausbildung des europäischen Interventionsstaates miteinander vermittelt.

### 2.1 Die Institutionalisierung der gesellschaftlichen Vielfalt

„Europa ist in seiner Geschichte mehr als andere Kulturen mit tief reichenden, strukturell verankerten Konflikten und Spannungen konfrontiert worden“ (Habermas 2001: 7) – und die heranwachsenden europäischen Industriegesellschaften haben auf diese besondere Konstellation mit Strukturen und Verfahren der Institutionalisierung, sprich: der Stabilisierung und Entspannung, derartiger (ökonomischer, sozialer, politischer) Konflikte reagiert. Es sei die besondere Leistung der europäischen Zivilisation (gewesen), so Habermas, „daß wir diese Konflikte nicht etwa aufgelöst, sondern durch Ritualisierung auf Dauer gestellt und zur Quelle von innovativen Energien gemacht haben“ (ebd.)<sup>2</sup>

Auf eben diesen Sachverhalt einer „European preference for ordered, limited, and structured diversity“ (1999: 405) bezieht sich Colin Crouch maßgeblich in seiner (äußerst lesenswerten und positiven, bejahenden) Antwort auf die Frage nach der Existenz einer spezifischen, „Western European form of society“ (vgl. 1999: 393–409; ders. 1998, 2000). Die Anerkennung und Ordnung der gesellschaftlichen Vielfalt – „combining diversity with overall order“ (1999: 407) – macht Crouch zufolge das gesellschaftspolitische Arrangement des modernen Europa aus, bezeichnet den Kern der „Wahlverwandtschaft“ (1999: 404) zwischen den europäischen Industrienationen. Dieses spezifisch europäische Modell gesellschaftlicher Integration umfasst die Institutionalisierung – d.h.: die politische Ordnung, Begrenzung und Strukturierung – gleichermaßen

- des wirtschaftlichen Wettbewerbs (sprich die politisch geförderte und gераhmte Entwicklung koordinierter Austauschbeziehungen auf der Angebotsseite der Wirtschaft);
- des industriellen Klassenkonflikts (der hier im Rahmen hochorganisierter, kooperationsfördernder Systeme der Arbeitsbeziehungen ausgetragen wird);
- politischer „cleavages“ (durch die Herausbildung konsens- bzw. verhandlungsdemokratischer Strukturen und/oder kompromissorientierter Volksparteien); sowie
- kulturell-konfessioneller Spaltungen (durch die „Versäulung“ der Gesellschaft entlang dieser Spaltungslinien oder die gleichberechtigte Beleihung „zivilgesellschaftlicher“ Akteure mit politischen, insbesondere sozialpolitischen, Funktionen).

In diesem Arrangement institutionell eingegerter ökonomischer Konkurrenzverhältnisse, politischer Konfliktstrukturen und gesellschaftlicher Kulturkämpfe kommt hoheitlich-politischer Intervention – und damit dem Staat als politischem Akteur – eine Schlüsselrolle zu (vgl. unten): Ökonomie und Gesellschaft europäischer Nationen sind, ebenso wie – charakteristischerweise – die politische Sphäre selbst, hochgradig regulierte, institutionell eingebettete und überformte soziale Beziehungskomplexe (vgl. Aust et al. 2000). Die vier Dimensionen dieses institutionalisierten gesellschaftlichen Pluralismus seien in ihrer Eigenart kurz erläutert.

- **Koordination.** In der vergleichenden Kapitalismusforschung hat sich im Verlaufe des vergangenen Jahrzehnts die Unterscheidung zwischen „koordinierten“ und „unkoordinierten“ Marktökonomien weithin durchgesetzt.<sup>3</sup> Die beiden Begriffe umschreiben konträre Formen der Organisation von Austauschbeziehungen sowohl innerhalb von Unternehmen wie auch zwischen ihnen. Während in unkoordinierten Ökonomien konflikthafte, konkurrenzförmige Beziehungsmuster zwischen Unternehmensleitun-

gen, Belegschaften und Kapitaleignern bzw. unter den in einem Wirtschaftssektor oder Marktsegment operierenden Unternehmen dominieren und der Markt unbestritten als das maßgebliche Instrument zur Herstellung von („spontaner“) Ordnung gilt, sind in koordinierten Ökonomien typischerweise Kooperations- und Verflechtungsstrukturen vorherrschend, wird der Wettbewerb durch Elemente nicht-marktförmiger Ordnung begrenzt. Europäische Marktwirtschaften – genauer: die nord- und kontinentaleuropäischen Ökonomien<sup>4</sup> – werden gängigerweise dem koordinierten Modell zugeordnet und damit von einer ‚liberalen‘, angelsächsischen Variante des Kapitalismus abgegrenzt, dem langfristige Finanzierungsbeziehungen, überbetriebliche Ausbildungssysteme, vertrauensbasierte „corporate governance“-Strukturen oder verbandsförmige Interessenkoordination durchweg fremd sind.

- **Korporatismus.** Unterschiedliche Spielarten des real existierenden Kapitalismus sind auch durch die je spezifische Art und Weise charakterisiert, wie die grundsätzlich antagonistische Beziehungsstruktur zwischen Kapital und Arbeit – der Tausch von Arbeitskraft gegen Arbeitseinkommen – gesellschaftlich organisiert wird. Der historische Trend von der individualrechtlichen zur kollektivvertraglichen Regelung der Lohnfrage (wie auch der sonstigen Arbeitsbedingungen) hat zur Ausbildung höchst unterschiedlich gearteter Kollektivverhandlungssysteme geführt. Eingebürgert hat sich in diesem Zusammenhang die Gegenüberstellung von „korporatistischen“ und „pluralistischen“ Arbeitsbeziehungen (vgl. klassisch Schmitter 1981; Crouch 1985).<sup>5</sup> Korporatistisch sind demnach solche Systeme, die durch eine zentralisierte (im Extremfall monopolistische) Verbandsstruktur mit hohem Organisationsgrad, branchenweite (bisweilen auch gesamtwirtschaftliche) Tarifverhandlungen, einen kompromissorientierten Verhandlungsstil sowie gewerkschafts- oder arbeitgeberseitig bestimmte Koordinationsmechanismen gekennzeichnet sind – ein Merkmalskatalog, der (erneut) zutreffend die skandinavische und kontinentaleuropäische Realität beschreibt.<sup>6</sup> Angelsächsische bzw. romanische Systeme der industriellen Beziehungen hingegen stellen in mehreren oder allen der genannten Punkte das pluralistische bzw. konfliktorische Gegenbild zum korporatistischen Kooperationsmodell dar.

gen, Belegschaften und Kapitaleignern bzw. unter den in einem Wirtschaftssektor oder Marktsegment operierenden Unternehmen dominieren und der Markt unbestritten als das maßgebliche Instrument zur Herstellung von („spontaner“) Ordnung gilt, sind in koordinierten Ökonomien typischerweise Kooperations- und Verflechtungsstrukturen vorherrschend, wird der Wettbewerb durch Elemente nicht-marktförmiger Ordnung begrenzt. Europäische Marktwirtschaften – genauer: die nord- und kontinentaleuropäischen Ökonomien<sup>4</sup> – werden gängigerweise dem koordinierten Modell zugeordnet und damit von einer ‚liberalen‘, angelsächsischen Variante des Kapitalismus abgegrenzt, dem langfristige Finanzierungsbeziehungen, überbetriebliche Ausbildungssysteme, vertrauensbasierte „corporate governance“-Strukturen oder verbandsförmige Interessenkoordination durchweg fremd sind.

- **Verhandlungsdemokratie.** Die vergleichende Politikwissenschaft unterscheidet zwei diametral entgegengesetzte Typen der Organisation und Verfasstheit demokratischer politischer Systeme: „Mehrheitsdemokratien“ und „Konsensusdemokratien“ (vgl.

<sup>3</sup> „wir Europäer“ – bei Habermas nachzuspüren. Die Redewendung entspricht jedenfalls dem ausdrücklichen und nicht nur unter politischen Philosophen zunehmend verbreiteten Bemühen, den Begriff „Europa“ vom Ruch der bloßen Interessenhaftigkeit zu befreien und der europäischen Bevölkerung ein kollektives Bewusstsein ihrer selbst, ein europäisches Gemeinschaftsgefühl, nahezubringen; vgl. hierzu pointiert Kaube (2001), fundiert Lavranu (2000).

<sup>4</sup> Begriffsprägend sind hier die Untersuchungen von David Soskice (1990, 1999; vgl. auch Soskice/Hall 2001 sowie Kitschelt et al. 1999) geworden. Ganz ähnlich gelagert – nämlich allesamt von der Unternehmensperspektive her konstruiert – sind die Unterscheidungen des „rheinschen“ und des „neo-amerikanischen“ Kapitalismus bei Albert (1991), der „institutional“ und der „free-market economy“ bei Crouch/Streeck (1997), eines „network-oriented“ und eines „market-oriented system“ bei Rhodes/Apeldoorn (1997) oder eines „co-operative“ und eines „competitive capitalism“ bei Windolf/Rover (1999).

<sup>5</sup> Italien hat dabei laut Soskice (1999) ein subnational differenziertes, Frankreich ein national-spezifisches, nicht ohne weiteres klassifizierbares Modell der Unternehmenskoordination entwickelt.

<sup>6</sup> Crouch hat seine Unterscheidung von „neo-corporatist“ und „liberal industrial relations“ in späteren Arbeiten weiter ausdifferenziert und Strukturen eines „bargained corporatism“ solchen des „pluralist bargaining“ bzw. der „contestation“ gegenübergestellt (vgl. Crouch 1993: 3–22).

<sup>7</sup> Ebbinghaus/Visser (1997) haben Crouchs Modellsystematik weitergetrieben und auch auf Seiten des korporatistischen Pols eine Unterscheidung zwischen (nordischem) „Korporatismus“ und (germanischer) „Sozialpartnerschaft“ eingeführt. Für die 1980er Jahre stuften Calmfors/Driffill (1988) die Lohnverhandlungssysteme in Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und Österreich als am stärksten „zentralisiert“, die in Frankreich, Italien, der Schweiz, Großbritannien, USA, Kanada und Japan hingegen als am weitesten „dezentralisiert“ ein; vgl. ähn-

maßgeblich Lijphart 1984, 1999). Das entscheidende Differenzierungskriterium beider Modelle wird darin gesehen, ob bzw. in welchem Maße die Entscheidungsstrukturen demokratischer Politik konkurrenzförmig organisiert und durch eine relativ uneingeschränkte Herrschaft des Mehrheitsprinzips bestimmt sind, oder aber eher verhandlungsförmige Beziehungen zwischen den politischen Akteuren bestehen, die darauf zielen, dass auch die Interessen von Minderheiten im politischen Prozess Berücksichtigung finden (vgl. Schmidt 2000: 338–355). Die politischen Systeme der europäischen Nationen zeichnen sich durchgängig durch die Existenz institutioneller Rahmenbedingungen aus, die verhandlungsdemokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen mehr oder weniger förderlich sind; die majoritäre Konkurrenzdemokratie nach Art des britischen Westminster-Modells stellt dagegen im europäischen Kontext den Ausnahmefall dar (vgl. Ismayr 1997: 46–48; Lehmsbruch 1996). Der durch eine Vielzahl von politischen „veto points“ (Tsebelis 1995) bzw. „Nebenregierungen“ (Schmidt 2000: 348) garantierte „institutionelle Pluralismus“ (Colomer 1996) der europäischen Massendemokratien einerseits, ein ausdifferenziertes Parteiensystem, das die Repräsentation eines breiten Spektrums politischer Interessen sicherstellt,<sup>7</sup> andererseits sorgen dafür, dass die konkurrierenden Akteure in ihren politischen Auseinandersetzungen beständig auf Verhandlungslösungen, Kompromissformeln und Konsensrituale verwiesen sind.

• **Subsidiarität.** Das allgemeine Muster einer effektiven Entschärfung, institutionellen Stabilisierung und damit produktiven Wendung gesellschaftlicher Konfliktstrukturen lässt sich schließlich auch auf der Ebene des kulturellen und konfessionellen Pluralismus in den europäischen Nationalstaaten wiederfinden. Die übergreifende Idee, der die Institutionalisierung gesellschaftlicher Vielfalt in dieser Dimension folgt, ist die eines universal (d.h.: nicht nur politisch) verstandenen Föderalismus<sup>8</sup> bzw., dem deutschen Sprachgebrauch folgend, einer Gestaltung gesellschaftlicher Beziehungen nach dem Grundsatz der Subsidiarität (vgl. Sachße 1994): nach dem Prinzip der unterstützten Selbstbestimmung gesellschaftlicher Gruppen und kleiner Einheiten. Zu den diversen Spielarten der Umsetzung dieses Prinzips gehören unterschiedliche Formen der politisch-territorialen Dezentralisierung (vgl. Castles 1999b), die „Versäulung“ der Gesellschaft und ihrer intermediären Organisationen entlang soziokultureller Milieus und konfessioneller Zugehörigkeiten (vgl. Lijphart 1968) sowie, insbesondere in katholisch (mit-)geprägten Ländern (vgl. Therborn 1995: 213–216; Castles 1999: 52–58), eine politische Kompromissstruktur zwischen Staat und Kirche(n), welche die öffentliche Subventionierung kirchlicher Einrichtungen zwecks Wahrnehmung von im Allgemeininteresse liegenden sozialpolitischen Dienstleistungsfunktionen beinhaltet.

<sup>7</sup> Zur Abbildung gesellschaftlicher „cleavage“-Strukturen in den Parteiensystemen europäischer Nationalgesellschaften vgl. ausführlich Rokkan (2000: 332–412).

<sup>8</sup> In jenem Sinne einer „Einheit in wohlgeordneter Vielheit“ (Laforet 1947: 69), der unmittelbar auf Crouchs Verständnis von „European-ness“ als „the way in which diversity itself is handled“ (1990: 404) verweist.

## 2.2 Die Institutionalisierung des sozialen Ausgleichs

Damit ist auch schon das zweite zentrale Wesensmerkmal des Europäischen Sozialmodells angesprochen, das aus dem soeben skizzierten gesellschaftspolitischen Zusammenhang geordneter Vielfalt („structured diversity“) heraus – und ihn seinerseits stützend und reproduzierend – erwächst: die Institutionalisierung des sozialen Ausgleichs. Die Idee einer öffentlichen Verantwortung für die Wohlfahrt der Bürger (später auch Bürgerinnen) bzw. die entsprechende Praxis eines – zunächst kommunalen, seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert auch nationalen – staatlichen Interventionismus in sozialpolitischer Absicht stellt historisch ein Spezifikum europäischer Gesellschaften dar (vgl. Kaelble 2000). Die insbesondere in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg vollzogene Entwicklung des westlichen Industrie- zum Wohlfahrtskapitalismus – konkret: die Ergänzung bürgerlicher Freiheits- und politischer Teilnahme- um an den Staat adressierte soziale Teilhaberechte (vgl. Marshall 1963 [1949])<sup>9</sup> – ging von Europa aus, und hier nahm der moderne Wohlfahrtsstaat seine prototypische Gestalt an.

Es war eben jene spezifisch europäische Konfiguration gesellschaftlich generierter und politisch institutionalisierter Vielfalt, welche den sozialstaatlichen Interventionismus des ausgehenden 19. sowie des frühen und v.a. des späten 20. Jahrhunderts zugleich herausforderte und begünstigte. Insofern war es „kein historischer Zufall, dass der Sozialstaat hier [in Europa] stark wurde, dort aber [gemeint ist ‚Amerika‘] schwach blieb“ (Alber 2001: 10). Auch wenn die „europäische Regimeform“ des demokratischen Wohlfahrtsstaates, ebenso wie die ihr zu Grunde liegenden normativen Prinzipien, mittlerweile in andere Teile der ‚entwickelten‘ Welt diffundiert ist bzw. sind (so Offe 1998: 127),<sup>10</sup> findet (und finden) sie dort doch bis heute nur in begrenzter, gebremster Form Verwirklichung (vgl. Obinger/Wagschal 2000). Ein umfassender, wohlfahrtsstaatlich organisierter gesellschaftlicher Bedarfsausgleich lässt sich daher nach wie vor – bzw.: immer noch (siehe dazu unten) – als europäische Eigenart und Gemeinsamkeit bezeichnen (vgl. Kohl 2000: 145–147).

Dieses europäische System des institutionalisierten sozialen Ausgleichs ist gekennzeichnet durch Besonderheiten

- der sozialen Sicherung (universalistische Staatsbürgerversorgungs- bzw. quasi-universalistische Sozialversicherungssysteme mit hohem Dekommodifizierungsgrad);
- der Arbeitsmarktregulierung (staatlich und/oder verbandlich kontrollierte Arbeits- und Entlohnungsbedingungen mit Dominanz des Flächentarifvertrages);
- der Einkommensverteilung (relativ egalitäre primäre und sekundäre Einkommensverteilung auf Grund redistributiver arbeits- und sozialpolitischer Regulierungen); sowie

<sup>9</sup> Bzw. genau genommen – folgt man der einflussreichen Interpretation wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung bei T.H. Marshall – um soziale und industrielle Bürgerrechte. An eben dieses Deutungsmodell anknüpfend bringen viele Autoren, wie eingangs erwähnt, die Eigenart des Europäischen Sozialmodells auf die kurze Formel „Sozialstaat plus Industrielle Beziehungen“; vgl. in diesem Sinne z.B. Grähl/Teague (1997).

<sup>10</sup> Offe (1998: 127) spricht in diesem Zusammenhang auch von einer spezifisch „europäischen Synthese“, die mittlerweile allerdings „nahezu im gesamten OECD-Bereich“ Verbreitung gefunden habe: „Weder auf die Idee noch auf die Realität von Freiheit, Demokratie und Sozial-“

– der institutionalisierten Gerechtigkeitsvorstellungen (der Idee einer öffentlich gewährleisteten Umverteilungssolidarität verpflichtetes normatives Selbstverständnis). Auch diese vier charakteristischen Merkmale des europäischen Gesellschaftsmodells sollen hier etwas genauer umschrieben werden.

- *Universalismus*. Schon früh hat die vergleichende Sozialpolitikforschung die kategoriale Unterscheidung zwischen einem „institutionellen“ und einem „residualen“ Typus des Wohlfahrtsstaates eingeführt (so z.B. Wilensky/Lebeaux 1958 oder Titmuss 1974; vgl. dazu Lessenich 2000: 55–60). Im residualen Modell kommt wohlfahrtsstaatlichen Sicherungen eine bloß marginale, nachrangige Bedeutung zu: Nur für den Ausnahmefall, dass Markt und Familie in ihrer sozialen Versorgungsfunktion versagen, sollen es staatliche Instanzen sein, die diese Funktion – vorübergehend – übernehmen. Im institutionellen Modell hingegen fungiert der Staat als Versorgungsbetrieb aus eigenem Recht, der marktunabhängig und in offen redistributiver Absicht umfassende soziale (Dienst-)Leistungen erbringt. Die entwickelten europäischen Wohlfahrtsstaaten lassen sich durchweg diesem zweiten Typus zuordnen. Ob nun als steuerfinanzierte Systeme universalistischer Staatsbürgerversorgung konzipiert wie in Skandinavien oder als beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme<sup>11</sup> mit Tendenz zum „Quasi-Universalismus“ (so für den deutschen Fall Leisering 2000: 100) wie in Kontinentaleuropa: In beiden Fällen zeichnet die europäische Sozialpolitik ein hohes Maß an Dekommodifizierung aus, sprich eine starke Tendenz zur Milderung der Marktabhängigkeit von Individuen und Haushalten durch Eröffnung (arbeits-)marktexterner Lebenschancen.<sup>12</sup>
- *Marktregulierung*. Nicht nur individuelle oder gruppenspezifische Marktausstiegsoptionen, sondern auch der Arbeitsmarkt selbst bzw. die Prozesse der Lohnbildung und des Arbeitskräfteeinsatzes unterliegen in europäischen Wohlfahrtsstaaten weitreichender politischer Regulierung – sei es staatlich-autoritativer oder verbandlich-autonomer Natur. Diese Besonderheit des europäischen Gesellschaftsmodells hängt unmittelbar zusammen mit dem bereits zuvor konstatierten Sachverhalt einer ausgeprägten Zentralisierung der kollektiven Aushandlungsstrukturen zwischen Kapital und Arbeit. Vergleichende Untersuchungen zeigen, dass jedenfalls bis Ende der 1980er Jahre der Branchen- bzw. Flächentarifvertrag der dominante Tarifvertragstypus in den skandinavischen und kontinentaleuropäischen Ländern (aber auch in

11. Titmuss (1974: 23–32) ordnete diese einem dritten Typus, dem „industrial achievement-performance model“, zu – gewissermaßen der Vorläufer des „konservativ-korporatistischen“ Wohlfahrtsstaats in Esping-Andersens (1990) berühmt gewordener Regimetypologie. Geht es aber um die Reichweite und Generosität der Leistungen, so spricht vieles dafür, dass sich die Sozialversicherungsstaaten in den Nachkriegsjahrzehnten „in Richtung einer integrierten und universalistischen Absicherung entwickelt [haben], wie sie aus den skandinavischen Ländern [...] bekannt ist“ (Leisering 2000: 101).

12. Vgl. dazu den von Schmidt (1998: 219, Tabelle 9) nach den systematischen Vorgaben Esping-Andersens errechneten Index des Dekommodifizierungspotenzials der Sozialpolitik in 18 OECD-Staaten: Über dem Mittelwert aller Nationen (Stand 1980) lagen demnach ausschließlich skandinavisch-„sozialdemokratische“ und kontinentaleuropäisch-„konservative“ Wohlfahrtsstaaten, darunter (neben Italien und Japan) ausschließlich die „liberalen“ Wohlfahrtsstaaten der angelsächsischen Wohlfahrtswelt.

Südeuropa) gewesen ist – nicht jedoch in den meisten angelsächsischen Nationen.<sup>13</sup> Dieser Umstand führt – in Verbindung mit der Existenz von Leitsektoren und -unternehmen, deren Tarifabschlüsse auf andere Unternehmen und Bereiche ausstrahlen, sowie mit dem Einsatz des Instruments der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von zunächst partikularen Verhandlungsergebnissen der Tarifpartner – zu einem Grad der Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen zwischen Betrieben und Sektoren, der in liberalen, dezentralisierten Systemen industrieller Beziehungen unbekannt ist (vgl. Katz 1993).

- *Umverteilung*. Es ist eben diese Tendenz zur Angleichung und Standardisierung der Arbeitsbedingungen in den koordiniert-korporatistischen, hochregulierten Marktwirtschaften Europas, die im Ergebnis zu einer vergleichsweise egalitären Verteilung der Primäreinkommen in den betreffenden Gesellschaften geführt hat. Erneut verläuft hier eine virtuelle – in diesem Fall sozioökonomische – Grenzlinie zwischen den skandinavischen und kontinentaleuropäischen Staaten auf der einen und den romanischen und insbesondere englischsprachigen Nationen (innerhalb wie außerhalb Europas) auf der anderen Seite.<sup>14</sup> Weiters ist in den letztgenannten Ländern die relative Einkommensarmut durchweg stärker verbreitet als in den ‚Kernländern‘ des Europäischen Sozialmodells – was in unmittelbarem Zusammenhang zu sehen ist mit der Höhe der Sozialausgaben in den jeweiligen Staaten (vgl. Alber 2001: 56, Grafik 1), vor allen Dingen aber auch mit den spezifischen Strukturmerkmalen der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsprogramme. Die interpersonalen Umverteilungseffekte des europäischen Wohlfahrtsstaates – und auch hier wieder insbesondere der Wohlfahrtsstaaten Nord- und Westmitteleuropas – sind im internationalen Vergleich stark ausgeprägt, d.h. die per sozialpolitischer Intervention hergestellte sekundäre Einkommensverteilung gleicht die primären, marktbedingten Einkommensdifferenziale in weit höherem Maße aus, als dies insbesondere im angelsächsischen Raum der Fall ist.<sup>15</sup>
- *Solidarität*. Diese Verteilungswirkungen europäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit entsprechen jener Idee einer durch die öffentliche (gewissermaßen: ‚sichtbare‘) Hand des Staates zu gewährleistenden und zu verantwortenden gesellschaftlichen Umverteilungssolidarität, welche das normative Selbstverständnis der europäischen Gesell-

13. In diesen (d.h. in den USA, Kanada, Großbritannien – aber auch in Japan) waren Haustarifverträge vorherrschend oder aber keine eindeutige Dominanz eines der beiden Typen festzustellen (wie in Irland); vgl. Traxler (1997: 106, Tabelle 1).

14. Atkinson et al. (1995: 39–58) zeigen für die zweite Hälfte der 1980er Jahre, dass über unterschiedliche Methoden der Messung relativer Ungleichheiten in der Einkommensverteilung hinweg stets dieselben Nationen ein eher geringes bzw. ein eher hohes Maß an Ungleichverteilung aufwiesen: Finnland, Belgien, Luxemburg, Norwegen, Schweden, die Bundesrepublik und die Niederlande auf der einen stehen hier der Schweiz, Irland, Frankreich, Italien, Australien, Kanada, Großbritannien und den Vereinigten Staaten auf der anderen Seite gegenüber (vgl. ebd.: 45, Abbildung 4.4 bzw. 46, Tabelle 4.4). Ein leicht verändertes Bild ergibt sich, wenn man in der Analyse von Primär- zu Markteinkommen übergeht (vgl. ebd.: 81–101).

15. Vgl. dazu beispielsweise Alber (2001: 57, Grafik 4): Demnach war Mitte der 1990er Jahre die Sozialpolitik in Schweden, Belgien, Dänemark, Finnland, den Niederlanden, Deutschland, Frankreich und Norwegen deutlich umverteilungsfreundlicher als jene in Kanada, dem Vereinigten Königreich, Australien und insbesondere den USA.

schaften im Verlaufe des vergangenen Jahrhunderts zunehmend geprägt hat. „Das Leitbild eines Gemeinwesens, das auf Freiheit, rechtlicher Gleichheit und zugleich marktwirtschaftlich wie sozialstaatlich vermittelter Solidarität seiner Bürger beruht, hat sich ausschließlich im Horizont der kulturell von Christentum und Aufklärung geprägten westeuropäischen Gesellschaften herausgebildet“ (Kaufmann 1997: 41; vgl. auch ders. 1989). Die Prinzipien eines egalitären und individualistischen Universalismus – für Habermas (2001: 7) „nicht die Geringste unter den Errungenschaften der europäischen Moderne“ – und einer generalisierten Reziprozität (vgl. Kaufmann 1997: 141–144), materialisiert in den Sicherheits- und Ausgleichsverbürgungen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, sind insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg „zu einem konstitutiven Element des normativen Grundkonsenses europäischer Staaten geworden“ (Kaufmann 1997: 42).

Abbildung 1: Strukturmerkmale der europäischen Gesellschaftsformation

Institutionalisierung ...	
... der gesellschaftlichen Vielfalt	... des sozialen Ausgleichs
– Koordination	– Universalismus
– Korporatismus	– Marktregulierung
– Verhandlungsdemokratie	– Umverteilung
– Subsidiarität	– Solidarität

### 2.3 Die Europäische Gesellschaft als Einheit in Vielfalt

Es ist genau dieser wohlfahrtsstaatliche Konsens, auf den im ‚goldenen Zeitalter‘ der kapitalistischen Nachkriegsgesellschaften Europas alle bedeutsamen Parteiideologien zusammengeschmolzen sind und der heute nicht nur in den europäischen Nationalgesellschaften selbst, sondern gerade auch auf gesamteuropäischer Ebene hinsichtlich seiner ökonomischen wie normativen Angemessenheit zunehmend in Zweifel gezogen wird (vgl. Streeck 2000 sowie ausführlich den nachfolgenden Abschnitt). Seine politischen Träger waren zum einen – wie bereits erwähnt – der spezifisch europäische Interventionsstaat, zum anderen – gleichsam als Träger zweiter Ordnung: als Träger der interventionsstaatlichen Programmatik – eine ebenso europaspezifische (allerdings national je unterschiedlich ausgeprägte) Konstellation formeller oder informeller, sozialstaatsfreundlicher Parteienkoalitionen (vgl. Detterbeck 2000; Schmidt 1998: 218–224, ders. 2001).

Als in längerer Frist besonders bedeutsam ist hier die spezifisch europäische Tradition des bürokratischen Interventionsstaates mit selbstzugeschriebener Gemeinwohlorientierung hervorzuheben (in Anknüpfung an Hintze und Weber vgl. Bendix 1964; auch Kaufmann 1994). „Beim neuzeitlichen Staat handelt es sich unstreitig um ein Unikat Europas, denn nur dort hat sich unter den vielfältigen Herrschaftssystemen des Globus der moderne, bürokratisierte, durchrationalisierte Flächen- und Anstaltsstaat herausgebildet, auf dem der Verfassungs-, Rechts- und Sozialstaat, auch der Nationalstaat bis heute beruht“ (Wehler 1999; vgl. Reinhard 1999). Die historische Entwicklung zum sozialen Interventionsstaat wurde dabei maßgeblich befördert durch das poli-

rische Zusammenspiel von – zunächst – konservativer Sozialreform, christlichen Soziallehren und reformerisch-sozialistischer Arbeiterbewegung bzw. – später, nach dem Zweiten Weltkrieg, – durch die spezifisch europäische Akteurskonstellation von in gleichem Maße gesellschaftlich verankerten und politisch wirkungsmächtigen christ- und sozialdemokratischen Parteien (vgl. zusammenfassend Schmidt 2001). Die industrienteensive europäische Beschäftigungsstruktur (vgl. Kaelble 1987: 25–30) und die darüber vermittelte Entstehung einer proletarischen Klasse bzw. die im Konflikt mit den weltlichen Gewalten gewachsene weltanschaulich-soziale Macht des katholischen Papsttums bildeten die maßgeblichen organisationalpolitischen Wurzeln der europäischen Sozial- und Christdemokratie sowie ihrer gesellschaftlich-politischen Vorfeldorganisationen (Gewerkschaften, Sozialverbände), die – je auf ihre Weise – zur Heraufkunft des europäischen Wohlfahrtsstaates beigetragen haben. Beide haben – mal im Alleingang (wie die schwedische Sozialdemokratie), mal gemeinsam (wie die informelle Sozialstaatskoalition in der Bundesrepublik) – ihre Gesellschaften auf jenen Modernisierungspfad geführt „[that] might be named as the ‚European‘ model of political economy“ (Obinger/Wagschal 2001: 105). Dies ist der Pfad intensiver Staatstätigkeit, der – wie im Verlauf der bisherigen Ausführungen vielfach deutlich geworden ist – im Kern von den skandinavischen und kontinentaleuropäischen Nationen beschritten worden ist und der sich in charakteristischer (und messbarer<sup>16</sup>) Weise von jenem vornehmlich marktorientierten Entwicklungsmodell unterscheidet, welches die englischsprachigen Nationen (sowie Japan und, als zentraleuropäischer Außenseiter, die Schweiz) verfolgt haben.<sup>17</sup>

Damit aber – mit der Unterscheidung skandinavischer und kontinentaleuropäischer Pfade einerseits, eines davon abweichenden angelsächsischen (und auch eines nachhinkenden peripheren bzw. mediterranen) Weges andererseits, – ist auch die Vielfalt der gesellschaftspolitischen Gestaltungsoptionen innerhalb Europas – und innerhalb des Europäischen Sozialmodells – angesprochen; eine institutionelle Vielfalt, die von der vergleichenden Sozialwissenschaft unter den Etiketten der „families of nations“ (Castles 1993, 1999a), der „varieties of capitalism“ (zuletzt: Hall/Soskice 2001), der „worlds of welfare“ (Esping-Andersen 1990, 1999) oder der „gender regimes“ (z.B. O’Connor 1993, 1996) im vergangenen Jahrzehnt ausgiebig analysiert und typologisiert worden ist. „Nicht durch Einheit und Vereinheitlichung, sondern durch Vielfalt und Pluralität zeichnet sich Europa aus“ (Münkler 1991: 539). Es gibt kein einheitliches Europäisches Sozialmodell, sondern verschiedene Varianten desselben (vgl. Schärpf 1999: 171f.; Hay et al. 1999: 17) – Strukturmerkmale der europäischen Gesellschaftsformation, die den europäischen Nationalgesellschaften gemeinsam, aber dort je unterschiedlich, auch unterschiedlich stark, ausgeprägt sind: „Indeed unity and diversity mark Europe“ (Ebbinghaus 1999: 24; Hervorhebung von den Autoren).

16 Vgl. die Clusteranalyse – im Anschluss an Castles 1999a – bei Obinger/Wagschal (2001), insbesondere das eingängige Dendrogramm unterschiedlicher „Staatstätigkeitsfamilien“ (ebd.: 102).

17 Vgl. dazu erneut Kaufmann (1997: 28): „Vom liberalen rechtsstaatlich-marktwirtschaftlichen Gesellschaftstypus [...] unterscheidet sich der wohlfahrtsstaatliche Typus durch den höheren Grad legitimer Staatsintervention: Die gesellschaftlichen Verhältnisse werden hier nicht grundsätzlich staatsfrei gedacht, sondern dem Staat wird die Kompetenz zu wohlfahrtssteigernden Interventionen zugesprochen“ (Hervorhebung im Original).



Um dieser Ambivalenz von Einheit und Vielfalt – die letztlich immer auch eine Frage der Perspektive ist (vgl. Ebbinghaus 1999: 1) – analytisch gerecht zu werden, kann vielleicht die Vorstellung einer europäischen Gesellschaftsfamilie im Sinne historisch gewachsener, komplexer und abgestufter Verwandtschaftsverhältnisse hilfreich sein – das auf Wittgenstein zurückgehende Konzept der „Familienähnlichkeiten“ oder „family resemblances“ (vgl. Wittgenstein 1953: 31–34; i.d.S. auch Therborn 1993, Baldwin 1996). Das Europäische Sozialmodell bezeichnete dann einen Komplex von Strukturhomologien und -ähnlichkeiten der europäischen Gesellschaften – ohne davon auszugehen, daß sich das gesamte Merkmalsset in jedem einzelnen Fall, in allen europäischen Gesellschaften, tatsächlich vollständig ausgebildet findet oder finden muß (vgl. methodologisch hierzu Collier/Mahon 1993: 846–848). „Europe, even western Europe, is diverse, and most of the generalizations that one can make about it usually relate to rather specific parts of the sub-continental whole – these parts themselves varying from issue to issue“ (Crouch 1999: 404).

Folgt man dieser Vorstellung einer ‚variablen Geometrie‘ der europäischen Gesellschaftsformation, dann bilden die Gesellschaften des Nordens und ‚mittleren Westens‘ Europas das Gravitationszentrum des Europäischen Sozialmodells (vgl. ähnlich Ebbinghaus 1999: 21) – gleichsam die europäische Kernfamilie, deren nähere und entferntere Verwandtschaft die südliche und westliche Peripherie Europas bevölkert. Und versucht man die Existenz des Europäischen Sozialmodells als historische Gesellschaftsformation auch zeitlich einzugrenzen, so läßt sich diese auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg datieren, mit den ‚langen 1960er Jahren‘ als ‚goldenem Zeitalter‘ und den 1980er und 1990er Jahren des soeben vergangenen Jahrhunderts als später Reifephase; eine Phase, die bereits durch erste Versuche gekennzeichnet war, das Europäische Sozialmodell – im hier erläuterten Sinne eines in den europäischen Industrienationen (in unterschiedlichem Maße) verwirklichten Modells gesellschaftlicher Integration – seinerseits zu ‚europäisieren‘.

### 3. Das „Europäische Sozialmodell“ als politisches Integrationsprojekt

Im Kontext der revitalisierten Europäischen Integration seit Mitte der 1980er Jahre beginnt die öffentliche Rede vom Europäischen Sozialmodell. Während einige ‚euro-optimistische‘ Autoren argumentieren, dass die europäische Ebene durch die Entwicklung einer EU-Sozialpolitik die nationalstaatlichen Strukturen komplementär ergänzt (Kowalsky 1999; Kaelble 2000), und hierin ein weiteres konstitutives Element des ESM sehen, wollen wir herausarbeiten, dass die Propagierung eines Europäischen Sozialmodells im „Kampf um Europa“ (Hooghe/Marks 1999) als die Leitidee eines spezifischen Integrationsprojektes zu verstehen ist. Dieses Projekt ist Teil der politischen Auseinandersetzung um die zukünftige sozioökonomische Gestalt Europas. Es geht um die Frage, ob Europa mehr sein soll als ein gemeinsamer Markt; insofern konkurriert das ESM als Leitbild mit dem Integrationsprojekt eines liberalen Europa. Gleichzeitig aber lassen sich im historischen Verlauf wiederum zwei differierende Vorstellungen vom Europäischen Sozialmodell unterscheiden. Unter der Präsidentschaft Jacques Delors‘ verknüpft sich mit dem Europäischen Sozialmodell ein europapolitisches Integrationspro-

jekt des regulierten Kapitalismus – eine Strategie der Europäisierung zur Bewahrung der spezifisch europäischen Fähigkeit, sozialen Ausgleich und ökonomischen Fortschritt zu verbinden. Fortgeführt wird dieses Programm durch jüngere Vorschläge, die v.a. von der französischen Regierung vorgelegt wurden. Seit Mitte der 1990er Jahre zeigt sich jedoch ein Strategiewandel hin zu einem ‚neuen‘ Europäischen Sozialmodell, welches sich von der Europäisierungskomponente des Delors‘chen Ansatzes verabschiedet und inhaltlich weit gehend von den Gedanken der „Dritten Wegs“-Diskussion in der Sozialdemokratie beeinflusst ist.

#### 3.1 Das Europäische Sozialmodell als Leitmotiv des Integrationsprojektes des regulierten Kapitalismus

Die Entdeckung eines gemeinsamen Europäischen Sozialmodells steht in dem Kontext der Wiederbelebung der europäischen Integration als Reaktion auf die Krise der nationalstaatlich verfassten keynesianischen Sozialmodelle zu Beginn der 1980er Jahre (Bornschier 2000; Moravcsik 1998). Eine Bedingung für die Überwindung der krisenhaften Situation wurde zunehmend in der Herstellung eines einheitlichen Binnenmarkts in Europa gesehen. Dabei blieb umstritten, ob neben der Fragmentierung des europäischen Marktes die weit gehende Politisierung der europäischen Gesellschaften in der Wirtschaftssteuerung, bei den Arbeitsbeziehungen und bei der Gewährleistung sozialer Sicherheit – eben die Grundeigenschaften des Europäischen Sozialmodells – ebenfalls zur Stagnation in Form von nachlassenden Wachstumsraten und steigender Erwerbslosigkeit, zur „Euro-Sklerose“, beigetragen hat. Während die primäre Ausrichtung auf das Ziel der Schaffung eines europäischen Marktes zunehmend konsensfähig wurde, blieb mithin die Frage, inwieweit und gegebenenfalls durch wen der Markt politisch reguliert werden sollte, offen und Kristallisationspunkt für verschiedene europäische Integrationsprojekte. Integrationsprojekte sind in diesem Kontext zu verstehen als die „Gesamtheit der normativen Ideen eines kollektiven Akteurs in Bezug auf die Ziele und Mittel“ der Integration (Ziltener 2000: 74). Hooghe und Marks (1999) unterscheiden zwei grundlegende Integrationsprojekte:

Das neoliberale Projekt bestimmen sie durch einen Primat der Marktintegration ohne Ausbau komplementärer politischer Strukturen. Das Ziel ist, Marktprozesse politischer Einflussnahme aller Ebenen möglichst weit gehend zu entziehen. Auf diese Art und Weise soll der als wachstums- und innovationsfördernd angesehene (Standort-)Wettbewerb zwischen den Ländern erhöht werden. Politische Träger dieses Projektes waren transnationale Unternehmen, die britische Regierung und Teile der Kommission.

Das Europäische Sozialmodell ist das Leitmotiv des Projektes des regulierten Kapitalismus (Grant 1994: 86f.; Ross 1995: 4, 46 und 243). Dieses sieht ebenfalls in der Herstellung eines einheitlichen europäischen Marktes eine zentrale und wesentliche Bedingung für die Behauptung Europas in der Triadenkonkurrenz. In den Worten von Jacques Delors, des langjährigen Kommissionspräsidenten und Hauptprotagonisten des Projektes des europäisierten und regulierten Kapitalismus: „it’s a matter of necessity [...] Our only choice is between a united Europe and decline“ (Delors 1983, zit. nach Grant 1994: 55; vgl. auch Delors 1993: 15f.). Delors betonte aber regelmäßig, dass die

Schaffung eines Marktes aus mindestens zwei Gründen unzulänglich bleibt und der politischen Flankierung bedarf:

- „Man verliebt sich nicht in einen Markt“ (Delors 1993: 61, 116): Ein Projekt der vertieften europäischen Integration, das ausschließlich auf Marktschaffung ausgerichtet ist, sei nicht begründungsfähig gegenüber den Bürgern; es leide unter einem chronischen Legitimationsproblem.
- „Gerechtigkeit, Teilhabe und Achtung jeder Person sind Werte, die der Markt als solcher nicht schaffen noch bewahren kann“ (Delors 2000: 103). Der unregulierte Markt sei in diesen Aspekten unzulänglich, wobei Delors während seiner Amtszeit insbesondere betonte, dass dieser in Bezug auf die Herstellung von Solidarität versage. Die Herstellung von Solidarität und sozialem Ausgleich bedürften der politischen Intervention. Notwendig sei nicht ein freier Markt, sondern – so die immer wiederkehrende Formulierung – ein politisch „strukturierter Wirtschaftsraum“.

Die Europäisierungsstrategie von Delors zielte auf einen Staatsbildungsprozess, der zu ergänzen sei durch eine systematische Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure, v.a. der europäischen Sozialpartner. Auf diese Art und Weise sollten die Bedingungen geschaffen werden, um der Marktintegration eine soziale Dimension hinzuzufügen. Die Auffassung, dass der Wohlfahrtsstaat für die sozioökonomische Krise der frühen 1980er Jahre verantwortlich sei, wurde explizit abgelehnt. Im Gegenteil: Das Potenzial „Leistungsfähigkeit und Gerechtigkeit“ zu vereinbaren, wurde als einer der zentralen Vorzüge und „Trümpfe“ Europas benannt. In dem „Bemühen um das Gleichgewicht zwischen Gerechtigkeit und Effizienz“ sieht Delors denn auch „das eigentlich Wesentliche [...] nämlich unser gemeinsames demokratisches Erbe, unser europäisches Erbe“ (vgl. Delors 1993: 15f.; 33ff. und passim). Die Betonung dieses ‚Trumpfes‘ als gemeinsamer Traditionsbestand der europäischen Länder sollte „normative Kraft entfalten“ (Kuper 1997: 194) und als Orientierung für die Akteure des europäischen Integrationsprozesses dienen.

Betrachten wir das Delors'sche Projekt von seinen Ergebnissen her, so lagen die primären Erfolge in der Marktintegration. Das Binnenmarktprojekt 1992 riss verbliebene Handelsschranken nieder, und den Höhepunkt der Delors'schen Politik markiert der Maastrichter Vertrag, der die Einführung einer Währungsunion spätestens ab 1999 festlegte. Inhaltlich wurden damit die Mitgliedsländer in den 1990er Jahren auf eine Austeritätspolitik verpflichtet. Die Maastrichter Konvergenzkriterien, die die Bedingungen für die Teilnahme an der Währungsunion bestimmten, legten eine primäre Ausrichtung der Politik auf Inflationsbekämpfung und Haushaltskonsolidierung fest. Ebenso blieb die Aufgabenstellung und institutionelle Konstruktion der späteren Europäischen Zentralbank an diesen Zielen orientiert. Stephen Gill spricht daher von der Institutionalisierung eines „disciplinary neoliberalism“ durch die Maastrichter Verträge (Gill 1998). Erfolge im Bereich der sozial-integrativen Politik und positiven Integration waren – gemessen an den Konzepten von Delors – demgegenüber bescheiden: Zu nennen sind hier

- die erhebliche Aufstockung des Budgets für die Regional- und Strukturpolitik, um das Bestehen der schwächeren Regionen im Binnenmarkt zu unterstützen (vgl. z.B. Hooghe 1996);

- gewisse Fortschritte bei der Verankerung des Sozialpartnerschaftsprinzips auf der europäischen Ebene – so sind seit dem Maastrichter Sozialprotokoll die europäischen Sozialpartner fest in die europäische Sozialpolitik einbezogen (Falkner 1998) – und in europaweit agierenden Unternehmen (Richtlinie über den Europäischer Betriebsrat, vgl. Kowalsky 1999: 164ff); sowie

- einzelne Bereiche der europäischen Sozialpolitik wie der Arbeits- und Gesundheitsschutz, der auf europäischer Ebene erheblich ausgebaut wurde (Eichener 2000).

Von einem europäischen Staatsbildungsprozess, der die europäische Ökonomie in einen sozial regulierenden politischen Rahmen eingebettet hätte, kann damit allerdings keine Rede sein. Symptomatisch für die Grenzen der Delors'schen Strategie war die äußerst zurückhaltende Reaktion der europäischen Regierungen auf das Weissbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ von 1993, in dem Delors – u.a. mit einem quasi-keynesianischen koordinierten Investitionsprogramm in die Entwicklung transeuropäischer Infrastrukturnetze – ein umfassendes Maßnahmenpaket vorschlug, um die Erwerbslosigkeit in der EU bis zum Jahr 2000 zu halbieren. Ross bringt die Problematik der Delors'schen „russian-dolls“-Strategie (1995: 39ff.), an dem Prozess der Marktintegration anknüpfend Fortschritte bei der sozialen und politischen Integration erreichen zu wollen, auf den Punkt: „If market building succeeded but state building faltered, Community Europe could end up an even less ‚organised space‘ that it had been prior to the Delors presidency [...]. This, in fact, was close to what happened“ (1995: 237). Der Primat der negativen Integration, der systematisch in den Interessenlagen der Regierungen (Souveränitätsbewahrung in einem für die politische Legitimation sensiblen Politikfeld; Standortkonkurrenz) und den europäischen Entscheidungsstrukturen (Politikverflechtungsfälle und Entscheidungslücke) fundiert ist (vgl. v.a. Streeck 1995; Scharpf 1999; kritisch hierzu: Falkner 2000)<sup>18</sup>, hat zu einer dominant liberalen polit-ökonomischen Struktur geführt: Einem einheitlichen Binnenmarkt steht ein fragmentiertes politisches System gegenüber, was den Wettbewerb der nationalen Regierungen um die mobilen Produktionsfaktoren, den Regimewettbewerb, intensiviert hat (Streeck 1995; Sun/Pelkmans 1995). In Übereinstimmung mit verschiedenen neo-marxistischen Autoren – wie Bieling/Deppe (1996) oder Jessop (1994) – sieht Wolfgang Streeck (1997: 10) daher die europäische Integration als Moment eines radikalen Umbaus europäischer Staatlichkeit und des Verhältnisses zwischen (nationaler) Politik und (globaler) Ökonomie“, der auf die Ablösung des Sozialstaates der Nachkriegszeit durch eine „wettbewerbsstaatliche“ Konfiguration hinausläuft: auf „einen Staat, der seine Hauptaufgabe darin sieht, seine nationale ‚Volkswirtschaft‘ dem internationalen Wettbewerb zu öffnen und sie für diesen wettbewerbsfähig zu machen“.

<sup>18</sup> Außerdem ist mit dem Vereinigten Königreich ein Land Mitglied der Europäischen Union, das – wie gezeigt – außerhalb der Tradition der europäischen „Kernfamilie“ steht. Es ist insofern kein Zufall, dass gerade dieses Land zahlreiche Ambitionen zur europäischen Staatsbildung und zur Stärkung der sozialen Dimension abgelehnt hat (Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer 1989, Umsetzung des sozialpolitischen Aktionsprogramms von 1989 und Sozialkapital im Maastrichter Vertrag).

## 3.2 „Eurokeynesianismus“ oder ‚neues‘ Europäisches Sozialmodell?

Vor dem skizzierten strukturellen Hintergrund der Transformation von Staatlichkeit in der Europäischen Union ist die aktuelle Debatte um das Europäische Sozialmodell seit Mitte der 1990er Jahre zu sehen. Insbesondere die sozialdemokratischen Parteien und Regierungen diskutieren unter der Überschrift „Europäisches Sozialmodell“ ihre Strategien und europapolitischen Konzepte. Zu unterscheiden sind in dieser Debatte mindestens zwei verschiedene Projekte: die maßgeblich von der französischen Regierung unter Lionel Jospin formulierte Strategie eines „Eurokeynesianismus“ und die Diskussion um einen „Dritten Weg“, der zu der Forderung nach einem ‚neuen‘ Europäischem Sozialmodell führt. Gemeinsam ist beiden Positionen der positive Bezug auf die Tradition des Europäischen Sozialmodells; gleichwohl unterscheiden sich die Strategien grundlegend in Bezug auf die propagierten Politiken.

Das primär von der französischen Regierung propagierte Integrationsprojekt (PS 1999; Jospin 2001) – auf Grund der zentralen Bedeutung makroökonomischer Politiken nennen wir es hier „Eurokeynesianismus“ (vgl. Aust 2000a) – steht in der Tradition der Delors'schen Konzeption und sieht weiterhin in der verstärkten Kooperation der europäischen Länder die beste Strategie zur Bewahrung der Eigenarten des Europäischen Sozialmodells. Die Grundanliegen dieses Projektes lassen sich anhand der Positionsbestimmungen der französischen Regierung unter Lionel Jospin verdeutlichen. Gegen den Grundtenor der Diskussion um eine Revision der sozialdemokratischen Politik im Sinne einer Anpassung an unvermeidliche Sachzwänge besteht Jospin in seinen Grundsatzpapieren sowohl auf dem Primat der Politik als auch auf der traditionellen Kapitalismuskritik. Der Staat wird als die Verkörperung des demokratischen Willens der Gesellschaft gesehen, der „den Staatsbürgern durch politisches Handeln die Möglichkeit gibt, in allen Bereichen über das, was sie betrifft, zu entscheiden“ (PS 1999: 1394). Den Kapitalismus, da weiterhin als „ungerecht“ und „irrational“ verstanden, gelte es auf verschiedenen politischen Ebenen zu regulieren und in sozial verträgliche Formen einzubetten. Dies sei im isolierten nationalstaatlichen Rahmen nicht mehr möglich, sondern nur noch auf dem Weg der überstaatlichen Kooperation. Die Europäische Union, die zumindest in Bezug auf den Warenhandel eine weit gehend geschlossene ökonomische Einheit darstellt, wird als zentrale politische Handlungsebene identifiziert. Für die EU werden aus dieser Grundhaltung folgende Politiken abgeleitet (vgl. PS 1999): eine makroökonomische Wachstumspolitik auf europäischer Ebene v.a. über eine expansive Geldpolitik der EZB, die Verhinderung von Steuer- und Sozialdumping durch rechtlich verbindliche europäische Richtlinien, die Einführung qualifizierter Mehrheitsverfahren in der EU-Steuerpolitik und – bei Aufrechterhaltung des wohlfahrtsstaatlichen Sicherungsniveaus – die Stärkung der aktiven beschäftigungspolitischen Maßnahmen mit einem Schwerpunkt auf dem Kampf gegen die Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit. Nach außen soll diese Politik ergänzt werden durch eine Reform der internationalen Finanzmärkte mit dem Ziel ihrer besseren politischen Kontrolle (z.B. über die so genannte Tobin-Tax). In seiner jüngsten Grundsatzrede zur europäischen Verfassungsentwicklung hat Jospin (2001) noch einmal betont, dass Europa – als ein spezifisches Sozialmodell auf der Grundlage gemeinsamer Werte – primär über ein soziales Projekt entlang der skizzierten gemeinsamen Politiken integriert wer-

den muss. Eben dieses Projekt beeinflusste zwar vorübergehend die europäische Agenda, mit der Diskussion um die Inhalte und Relevanz eines Europäischen Beschäftigungspaktes in der ersten Hälfte des Jahres 1999 als Höhepunkt (Piehl/Timmann 2000), letztlich aber war es nicht in der Lage, die Grundausrichtung der europäischen Politik zu verändern (vgl. Aust 2000a, b).

Dominant wurde stattdessen eine Position, die ihren Ausgang in den Ideen und Konzeptionen des „Dritten Wegs“ der Sozialdemokratie in Europa findet. In dieser aktuellen Programmdebatte der europäischen Sozialdemokratie wird der Begriff des „Europäischen Sozialmodells“ aufgegriffen. Hier wird das ESM allerdings in eine neue Strategie eingebettet; konsequenterweise wird ein ‚neues‘ Sozialmodell eingefordert. Die Protagonisten dieser Debatte gehen davon aus, dass zentrale soziostrukturelle Transformationsprozesse – Globalisierung, Europäische Integration, Individualisierung und Transformation zu einer wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft – eine Reform des traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Regulierungssystems unvermeidlich erzwingen. Anthony Giddens (1997; 1999), dessen Position hier auf Grund ihrer politischen Wirkungsmächtigkeit besonders herausgehoben wird, unternimmt eine grundlegende Positionsverschiebung im Denken der europäischen Sozialdemokratie, in deren Zentrum ein verändertes Verständnis der Rolle des Marktes und des Wohlfahrtsstaates steht.<sup>19</sup> Der Markt wird nicht mehr als die Organisationsform der kapitalistischen Ökonomie gesehen, die sich durch ihren krisenhaften Charakter auszeichnet, naturwüchsig soziale Ungleichheiten produziert und deshalb politisch reguliert und gesteuert werden muss, sondern er wird in expliziter Akzeptanz liberaler Positionen nunmehr als effizientes Instrument der Allokation der Produktionsfaktoren gesehen. Da zudem die Globalisierung und Europäisierung keynesianische Wirtschaftspolitik ineffizient gemacht hätten, seien angebotsorientierte Politiken und flexible Strukturen sowohl auf den Kapital-, Dienstleistungs- und Produkt- als auch auf den Arbeitsmärkten für eine dynamische ökonomische Entwicklung notwendig. Ergänzt wird das neue Verständnis des Marktes durch eine grundlegende Kritik am herkömmlichen Wohlfahrtsstaat (für eine Gegenkritik: Lessenich 1999; Alber 2001; Mahnkopf 2001). Drei Punkte erscheinen in diesem Zusammenhang besonders relevant: Zunächst wird festgestellt, dass eine finanzielle Expansion der wohlfahrtsstaatlichen Leistungssysteme sowohl auf Grund der globalen Konkurrenzsituation als auch wegen des zunehmenden politischen Widerstandes der Steuer- und Beitragszahler nicht mehr möglich sei. Hinzu kommt, dass ein Umbau auch normativ gewünscht wird, weil der Sozialstaat durch seine bürokratische Struktur und seine passiven Leistungen eine ‚Sozialstaatsabhängigkeit‘ produziere, anstatt die Menschen in ihrer Eigenverantwortung zu stärken. Ein dritter Kritikpunkt bezieht sich darauf, dass der überkommene Wohlfahrtsstaat auf traditionellen und veralteten Familien- und Geschlechterrollen aufbaute und diese daher auch reproduzierte.

19 Giddens steht mit seinen Ideen exemplarisch für andere, weit gehend ähnlich argumentierende Autoren wie Wolfgang Streeck (2000) oder Esping-Andersen (1996). Den wesentlichen Grund für den Reformbedarf des Wohlfahrtsstaates sehen diese Arbeiten in der ökonomischen Globalisierung. Esping-Andersen (1999) und Ferrera et al. (2000) kommen auf der Grundlage einer anderen Analyse – sie betonen den sozio-ökonomischen Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft und die Notwendigkeit der Anpassung des Wohlfahrtsstaates an veränderte soziale Bedingungen – zu ähnlichen politischen Reformvorschlägen.

Notwendig ist aus dieser Sicht ein Umbau der politischen Regulierungssysteme zu einem ‚neuen‘ Europäischem Sozialmodell, um eine Gesellschaft der „responsible risk takers“ zu schaffen, in der die Individuen und die organisierte Zivilgesellschaft die Verantwortung für ihr eigenes bzw. das soziale Leben insgesamt übernehmen. In einem aktuellen Vortrag skizziert Giddens (2000) explizit seine Vorstellungen des neuen Sozialmodells, die sich auf einige wenige kurze Formeln verdichten lassen:

- Herstellung von Chancengleichheit mit einer Humankapitalgarantie statt Umverteilung von Einkommen und Vermögen;
- flexible Arbeitsmärkte statt Normalarbeitsverhältnis;
- aktivierender „Sozialinvestitionsstaat“ statt passiver Wohlfahrtsstaat; und
- Herstellung von sozialer Inklusion über Integration in den Arbeitsmarkt („Rekommodifizierung“).

Die primäre Aufgabe der öffentlichen Hand wird nunmehr in der Umverteilung der Lebenschancen gesehen, nicht in der Herstellung von materieller Gleichheit als solcher; diese traditionelle Norm des Europäischem Sozialmodells verliert stark an Bedeutung (explizit: Clement 2000; Streeck 2000; Merkel 2001).

Die Ideen und Konzepte des „Dritten Wegs“ haben eine breite Debatte ausgelöst.<sup>20</sup> Ausgehend von der britischen Diskussion diffundierten die Ideen allmählich auf den Kontinent und beeinflussen mittlerweile auch dort die politischen Entscheidungsträger, sodass sich dessen wesentliche Prinzipien in maßgeblichen Positionspapieren führender Vertreter der europäischen Sozialdemokratie wiederfinden (Schröder/Blair 1999; Blair et al. 2000).

### 3.3 Das ‚neue‘ Europäische Sozialmodell als Leitidee eines neuen Integrationsprojekts

Trotz einiger Ambivalenzen wird die europäische Agenda von den Anhängern des ‚neuen‘ Europäischem Sozialmodells dominiert. Wesentlich für dieses Integrationsprojekt ist die grundlegende Ansicht, dass – auf Grund der genannten strukturellen Veränderungen – eine Reform des Wohlfahrtsstaates unvermeidlich und die entscheidende Handlungsebene dafür der jeweilige Nationalstaat ist. Es wird nicht mehr – und hierin liegt der zentrale Unterschied zu den Integrationsprojekten von Delors und Jospin – angezweifelt, dass die wirtschaftliche Internationalisierung Sachzwänge schafft, die sowohl unabweichlich als auch in ihren Konsequenzen – gleichsam als „Modernisierungspeitsche“ – normativ zu begrüßen sind. Das Integrationsprojekt der ‚neuen‘ Sozialdemokratie kann als ‚halbierter Delors‘ angesehen werden: Auf der einen Seite gibt es Anknüpfungspunkte; insofern auch Delors sich – z.B. in seinem Weißbuch von 1993 (vgl. Kommission 1994) – für eine Reform der wohlfahrtsstaatlichen Interventionsweise weg von passiven hin zu aktivierenden Maßnahmen ausgesprochen hat; auf der anderen Seite wurden diese Politiken bei Delors stets verknüpft mit Vorschlägen

<sup>20</sup> Politisch relevant erscheint in diesem Zusammenhang das Netzwerk der sich ‚progressiv‘ nennenden Regierungen und deren Konferenzen, die dem „Dritten Weg“, bzw. später einem „progressiven“ und „modernen“ Regieren, gewidmet waren: im April 1999 in Washington, im November 1999 in Elbrass und zuletzt im Juni 2000 in Berlin.

zur Stärkung der europäischen Ebene im Sinne von positiver Integration und erweiterten Kompetenzen (s.o.).

Die letztgenannten Aspekte spielen in dem Integrationsprojekt der ‚neuen‘ Sozialdemokratie keine zentrale Rolle mehr. Die europäische Handlungsebene wird reduziert auf die Funktion der Koordination der nationalen Politiken; ein Prozess der europäischen Staatsbildung im Delors'schen Sinne – als Einbettung der Ökonomie in einen europäisierten „strukturierten Wirtschaftsraum“ mit einer eigenständigen, zum sozialen Ausgleich kompetenten und fähigen europäischen Handlungsebene – wird nicht mehr angestrebt.<sup>21</sup> Stattdessen gewinnen in der europäischen Politik – zunächst in der Beschäftigungspolitik, dann aber auch in anderen Gebieten der Sozialpolitik – Verfahren der sanften Koordinierung, des „benchmarking“ und des „management by objectives“ an programmatischer Bedeutung (vgl. Tronti 1998; Ferrera et al. 2000). Für diese Verfahren ist kennzeichnend, dass sie auf einer gemeinsamen Zielvorgabe basieren, deren Umsetzung innerhalb bestimmter Zeiträume aber in der unbeschränkten Souveränität der Mitgliedsländer verbleibt. Kontrolliert wird die Implementation gemeinsam von der Kommission und dem Ministerrat, wobei letzterer bei unzureichender Zielerfüllung einzelner Regierungen diesen Empfehlungen aussprechen kann. Dieses Verfahren ist ‚sanft‘, weil es – im Gegensatz etwa zum Stabilitätspakt – nicht mit Sanktionsgewalt verbunden ist.

Inhaltlich fügen sich die Ziele dieser Verfahren exakt in das zuvor skizzierte Programm des wohlfahrtsstaatlichen Umbaus ein. Unter den Bedingungen von Globalisierung und europäischem Regimewettbewerb seien die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen wettbewerbsorientierter, beschäftigungsfreundlicher und rationeller auszugestalten. Seinen ausdifferenzierten und deutlichsten Ausdruck findet diese Orientierung in der EU-Beschäftigungspolitik (vgl. Aust 2000b; Kenner 1999; Piehl/Timmann 2000; Tidow 1998). Inklusion in den Arbeitsmarkt, bzw. eine Politik der „Rekommodifizierung“, wird hier zur übertragenden Aufgabe, während in der Tradition des Europäischem Sozialmodells gerade die Abschwächung des marktvermittelten Drucks, seine Arbeitskraft verkaufen zu müssen, ein bestimmendes Moment war. Betrachten wir die vier Schwerpunkte der beschäftigungspolitischen Leitlinien, die seit dem Luxemburger Sondergipfel 1997 die Beschäftigungspolitiken in den Mitgliedsländern strategisch anleiten sollen, finden sich die Ideen des ‚neuen‘ Europäischem Sozialmodells unverkennbar wieder:

<sup>21</sup> Diese Aussage mag zunächst verwundern, da wir seit Mitte der 1980er Jahre einen revitalisierenden Staatsbildungsprozess auf europäischer Ebene beobachten können (vgl. u.a. Bornschier 2000; Bieling/Steinhilber 2000) und aktuell mit der Diskussion sowohl um den Post-Nizza-Prozess als auch um die Einfügung einer Grundrechtscharta in die Primärverträge eine bemerkenswerte Verfassungsdebatte erleben. Gleichzeitig geht es in dieser Diskussion inhaltlich aber vornehmlich um Fragen der europäischen Kompetenz- und -begrenzung. Teilweise finden sich sogar Vorschläge – wie jüngst von Seiten der SPD (2001) –, die eine quasi-föderalistische institutionelle Struktur einfordern, aber gleichzeitig eine Renationalisierung zentraler EU-Kompetenzen vorsehen (Agrar- und Strukturpolitik); dies unterscheidet sich wesentlich von dem früheren Delors'schen Integrationsprojekt. Interessant ist das SPD-Dokument auch im Hinblick auf die Verengung des Verständnisses vom Europäischem Sozialmodell: Unter dieser Überschrift behandelt die SPD-Führung – in Übereinstimmung mit den Lissabonner Beschlüssen der EU-Regierungen – fast ausschließlich die Themenkomplexe Innovation und Bil-

- *Beschäftigungsfähigkeit*: Durch Investitionen in das Humankapital, also durch die Förderung des Ausbildungsstandes und der beruflichen Fähigkeiten eines jeden Arbeitnehmers, sollen mögliche Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt bekämpft und die Chancen der Erwerbslosen zur Integration in den Arbeitsmarkt erhöht werden. Die Regierungen verpflichten sich zu einer Art „Humankapitalgarantie“, insofern als jugendlichen und erwachsenen Erwerbslosen ein beruflicher Wiedereinstieg gewährleistet werden soll.
- *Unternehmergeist*: Strukturen, die die Bereitschaft zur Aufnahme von Erwerbsarbeit vermeintlich schwächen, sollen abgebaut werden. Dies erfordert Reformen der Arbeitsmarktpolitik und der sozialen Sicherungssysteme. In der Arbeitsmarktpolitik sollen passive Leistungen (Lohnersatzleistungen) zurückgefahren und dafür aktive Maßnahmen ausgebaut werden. Im gleichen Sinne sollen sozialpolitische Leistungen, welche die Arbeitsbereitschaft von potenziellen Erwerbstätigen mindern, abgebaut werden. Eine komplementäre Funktion erhält in diesem Konzept die Steuerpolitik: Durch die Reduktion der Belastung von Erwerbsarbeit durch Steuern (und Lohnnebenkosten) sollen auch niedrigproduktive Tätigkeiten ein ausreichendes Einkommen gewährleisten.
- *Flexibilität*: Ein drittes Element der Strategie liegt in der Neujustierung des Verhältnisses von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt. Hier geht es zunächst um die tarifpolitische und gesetzliche Anerkennung, dann aber auch um die weitere Förderung von flexiblen Beschäftigungsformen wie Teilzeitarbeit und befristeten Beschäftigungsverhältnissen.
- *Gleichstellung*: Auch im Zentrum des vierten Pfeilers („Chancengleichheit“) steht die Idee der Kommodifizierung, nämlich die Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen. Dies soll primär durch die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen, die bislang unentgeltlich von Frauen im Haushalt geleistet wurden, geschehen.

Die Leitlinien der Beschäftigungspolitik wurden seit Luxemburg auf mehreren Gipfeltreffen bestätigt und lagen später sowohl der Reform des Europäischen Sozialfonds als auch der weiteren Entwicklung der europäischen Sozialpolitik zu Grunde (Aust 2000b). Ihre Verankerung in der strategischen Ausrichtung des weiteren Integrationsprozesses fanden die Ideen des ‚neuen‘ Sozialmodells schließlich auf dem Lissabonner Gipfel im März 2000. Die portugiesische Ratspräsidentschaft strebte die Ausarbeitung eines neuen Projektes an, das die Nachfolge der abgeschlossenen Projekte Binnenmarkt und Währungsunion antreten sollte. Dies war die Gelegenheit „to develop the European dimension of the Third way“ (Teló 2001: 178). Im Zentrum der Lissabonner Strategie steht das mittelfristige Ziel, bis 2010 die wettbewerbsfähigste Region der Welt zu werden (vgl. Europäischer Rat 2000). Neben einer angemessenen makroökonomischen Politik und der Vorbereitung auf die Informationsgesellschaft steht die Modernisierung des Europäischen Sozialmodells entlang der skizzierten Grundlinien ganz oben auf der Agenda: „Investing in people and developing an active and dynamic welfare state will be crucial both to Europe's place in the knowledge economy and for ensuring that the emergence of this new economy does not compound the existing social problems of unemployment, social exclusion and poverty“ (Europäischer Rat 2000: Ziffer 24). Die Leitlinien der Beschäftigungspolitik werden weit gehend bestätigt und mit dem Ziel verknüpft, die Beschäftigungsquote bis 2010 auf 70% (bzw. 60% bei

Frauen) zu erhöhen. Dies ist denn auch die wichtigste Maßnahme gegen soziale Ausgrenzung: „the best safeguard against social exclusion is a job“ (Europäischer Rat 2000: Ziffer 32). Das Programm des ‚neuen‘ Sozialmodells ist mit seiner Verankerung in den Lissabonner Beschlüssen offiziell zur gemeinsamen Strategie der EU aufgestiegen. Zusätzliche Relevanz erhält ‚Lissabon‘, weil die Regierungschefs nunmehr explizit in die Verantwortung genommen werden; alljährlich findet im Frühjahr ein Sondergipfel statt, wo die Fortschritte bei der Implementation überprüft und die strategischen Vorgaben gegebenenfalls angepasst werden sollen.<sup>22</sup>

#### 4. *ESM gegen ESM: Die politische Explantation des europäischen Gesellschaftsmodells*

Abschließend sollen die beiden Dimensionen des Europäischen Sozialmodells – als gesellschaftliche Struktur und als politisches Projekt – analytisch aufeinander bezogen werden. Hierzu kommen wir auf die eingangs formulierte These – bzw. unser Vorhaben einer politischen Präexplantationsdiagnostik – zurück. Die alten Strukturen des Europäischen Sozialmodells im Sinne der historisch gewachsenen Gemeinsamkeiten der europäischen Gesellschaften (vgl. Abschnitt 2) stehen unseres Erachtens im Konflikt mit den leitenden Prinzipien des europapolitischen Integrationsprojekts eines zukünftigen (neuen) Europäischen Sozialmodells (vgl. Abschnitt 3). Die möglichen Auswirkungen dieser widersprüchlichen Konstellation sollen zunächst für die das europäische Gesellschaftsmodell charakterisierenden Elemente der Institutionalisierung des sozialen Ausgleichs (vgl. Abbildung 1) aufgezeigt werden.

Den – durchaus länderspezifischen – Traditionen eines staatlichen Interventionismus in sozialpolitischer Absicht wird vom neuen ESM, dem europapolitischen Integrationsprojekt der neuen Sozialdemokratie, zunächst die ideologische Grundlage entzogen, indem die Bedingungen des Regimewettbewerbs nicht nur anerkannt, sondern auch normativ gerechtfertigt und zum politischen Programm erhoben werden (vgl. Streeck 2000).

Dem alten Anspruch auf umfassende soziale Sicherung – institutionalisiert als (quasi-)universelle Sicherungssysteme in allen EU-europäischen Ländern – wird ein neuer Trend zur Rekommodifizierung entgegengesetzt. Dies lässt sich auch als Neujustierung der Balance von Dekommodifizierung und Kommodifizierung zu Gunsten letzterer beschreiben: Eines der zentralen Anliegen des neuen Integrationsprojekts besteht in der Aktivierung der Erwerbsbevölkerung; so viele Bürger und Bürgerinnen wie möglich sollen ‚aus eigener Kraft‘ ihre Existenz bestreiten. Den argumentativen Hintergrund für diese Strategie bildet die budgetäre Belastung. Der Wohlfahrtsstaat könne nur dann weiterhin aufrecht erhalten werden, wenn seine Leistungen nicht mehr so generös ausgestaltet seien und zugleich sichergestellt sei, dass nur diejenigen, die ‚wirklich‘ Hilfe brauchen, diese in Anspruch nehmen (Stichwort: „targeting“).

<sup>22</sup> Vgl. für eine ausführliche Darstellung der Lissabon-Strategie und einer ersten Evaluierung:



- Dem für das alte europäische Gesellschaftsmodell charakteristischen hoch regulierten Arbeitsmarkt wird die Forderung der neuen Sozialdemokratie nach größerer Flexibilität in der Regulierung der Arbeitsmarktbeziehungen entgegengesetzt. Insofern unterscheidet sich die oben beschriebene Rekommodifizierungsstrategie auch von einer Politik der Vollbeschäftigung im keynesianischen Sinn: Die Erhöhung der Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse soll nicht so sehr über staatliche antizyklische Nachfragesteuerung und makroökonomische Vollbeschäftigungspolitik, sondern über die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – und die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit („employability“) – erreicht werden. Den tariflichen und arbeitsrechtlichen Regulierungen des alten ESM stehen Forderungen im Rahmen des neuen europapolitischen Integrationsprojekts wie die Förderung von Niedriglohnbeschäftigung bzw. die Ermöglichung von Lohnflexibilität nach unten, die Flexibilisierung von Arbeitszeitregelungen bzw. die Anpassung der Arbeitszeit an die Erfordernisse der Produktion sowie die Lockerung von Kündigungsschutzbestimmungen entgegen. Gefördert werden sollen im neuen ESM – entgegen dem traditionellen Normalarbeitsverhältnis – befristete Beschäftigungsverhältnisse und Teilzeitarbeit, welche insbesondere in erwerbsarbeitszentrierten sozialen Sicherungssystemen zu Problemen der Unterversorgung im Risikofall führen.
- Die beschriebenen neuen Leitlinien der Flexibilisierung und Rekommodifizierung laufen zudem der relativ egalitären primären und sekundären Einkommensverteilung des alten ESM zuwider. Dies wird auch daran deutlich, dass im neuen europapolitischen Integrationsprojekt die egalitäre Einkommensverteilung nicht mehr als gemeinschaftliche Zielsetzung formuliert ist. Im Gegenteil: Ungleichheit am Arbeitsmarkt gilt als produktivitäts- und wettbewerbsfördernd; so begünstige z.B. eine höhere Lohnspreizung die Entstehung von (Niedriglohn-)Beschäftigung im Bereich der einfachen Dienstleistungen. Diese neue Ungleichheit am Arbeitsmarkt würde sich aber auch in der sekundären Einkommensverteilung widerspiegeln, weil die meisten sozialen Sicherungssysteme sich an der Höhe des vorangegangenen Einkommens orientieren. Zwar sind die interpersonalen Umverteilungseffekte im alten ESM noch vergleichsweise hoch; die sozialpolitische ‚Korrektur‘ der primären Einkommensverteilung könnte zukünftig jedoch moderater ausfallen.
- Schließlich bröckelt auch der wohlfahrtsstaatliche Konsens, der sich nach dem Zweiten Weltkrieg in den europäischen Gesellschaften eingestellt hatte. Umverteilungssolidarität wird im neuen ESM gewissermaßen auf eine Schrumpfform reduziert und heißt nun: Gewährung von Chancengleichheit. Als sozial gerecht gilt, was aus gleichen Ausgangschancen – typisch ist z.B. die Konzentration von Sozialpolitik auf das Bildungs- und Ausbildungssystem – erwächst, wie ungleich die Verteilungspositionen im Endeffekt auch sein mögen. Hinzu kommt ein moralisierender Diskurs über Rechte und Pflichten derjenigen, die wohlfahrtsstaatliche Leistungen in Anspruch nehmen. Unbedingte, allein vom Bürgerstatus abgeleitete soziale Rechtsansprüche treten zunehmend zu Gunsten bedingter Sozialleistungen zurück: Nur wer sich als

„sozial nützlich“ erweist, darf mit gesellschaftlicher Solidarität noch rechnen (Mahnkopf 2001: 512).<sup>23</sup>

In all den genannten Dimensionen könnte es relativ unvermittelt und schnell zu Verdrängungsprozessen des alten durch das neue ESM kommen. Die ‚zweite Stufe‘ der politischen Explantation des alten ESM wäre dagegen als längerfristige Verschiebung zu begreifen, die parallel zu den oben genannten kurzfristigeren Effekten verläuft und an den unterschiedlichen Formen der Institutionalisierung der gesellschaftlichen Vielfalt ansetzt. Die diesbezüglich identifizierten Charakteristika der europäischen Gesellschaftsformation (vgl. Abbildung 1: Koordination, Korporatismus, Verhandlungsdemokratie, Subsidiarität) geraten durch die Stoßrichtung des neuen europapolitischen Integrationsprojekts zunehmend unter Druck. Sie seien – so das gängige Argument – von Nachteil im Regimewettbewerb, welcher von den Protagonisten des neuen ESM als politischer ‚Sachzwang‘ akzeptiert und damit außer Streit gestellt wird. Durch die Exit-Optionen, die der Binnenmarkt bietet, seien die einzelnen nationalstaatlichen Systeme ‚gezwungen‘, sich in Richtung Wettbewerbsstaat zu entwickeln: Unternehmen wählten denjenigen Standort, der für sie am vorteilhaftesten sei, also z.B. einen mit flexibilisierten Arbeitsmärkten und ohne langwierige Entscheidungsstrukturen. Die traditionelle Institutionalisierung des industriellen Klassenkonflikts („Tarifkartell“) und der damit verbundene konsensuale politische wie gesellschaftliche Interessenausgleich wird aus dieser Perspektive häufig als ein zu starres und zu träges Modell kritisiert, das auf neue Herausforderungen der globalisierten Ökonomie nicht angemessen reagieren könne. Somit geraten die alten gesellschaftlichen Strukturen zunehmend unter den Druck der normativen Neujustierung des Europäischen Sozialmodells: „So sehr nationale Regierungen aus rationalen politischen Eigeninteressen bemüht sind, eigenständige Gestaltungsspielräume zu reklamieren, so evident ist doch andererseits der Nachdruck, mit dem ihnen bei der Ausfüllung derselben die wirtschafts- und fiskalpolitischen Imperative des Gemeinsamen Marktes die Hand führen, wobei nicht nur ihre politischen Programme, sondern selbst die nationaltypischen institutionellen Strukturen der Programmentwicklung und Interessenvermittlung (wie die des ‚rheinischen Kapitalismus‘) Stück für Stück in die Mühlen geraten“ (Offe 1998: 113).

Was einst als spezifisch europäisches Integrationsmodell galt, nämlich die Einheit in der inner- wie zwischengesellschaftlichen Vielfalt, wird durch das neue ESM zumindest in Frage gestellt. Insofern blenden die populären Szenarien der Bedrohung Europas durch fremde Sozialmodelle und die damit verbundenen Vorschläge europäischer Intellektueller wie Bourdieu oder Habermas, „Europa solle gegen ein ihm fremdes Gesellschaftsmodell verteidigt werden, das Maß aus, in dem von Europa selbst jene ‚normativen‘ Traditionen zur Disposition gestellt worden sind“ (Kaube 2001: 45; Hervorhebung von den Autoren). Ironischerweise stehen nämlich – wie hier gezeigt werden sollte – wesentliche Elemente des europäischen Integrationsprozesses im Konflikt zu der politisch-ideologischen Selbstbeschreibung Europas als Gegenmodell bzw. Alternative zur (nicht selten bloß karikierten) sozialen Realität der US-amerikanischen Gesellschaft. Die Leitprinzipien des neuen ESM sprechen eher einer ‚Entbettung der Ökonomie‘ das Wort, als dass sie die Strukturen von wirtschaftlicher Dynamik bei gleichzeiti-

<sup>23</sup> Für eine empirische Analyse der wohlfahrtsstaatlichen Erosionsprozesse im deutschen Fall siehe

gem sozialen Ausgleich im Sinne des alten ESM fortschreiben würden. „Dies bedeutet, dass das Zusammenwachsen der europäischen Gesellschaften auf eine bestimmte Form der Konvergenz hinausläuft, die der Ausdehnung spezifischer Merkmale des amerikanischen Modells entspricht. Im globalen Wettbewerb haben die meisten europäischen Gesellschaften wenig zu bieten, um die Aushöhlung ihres politisch organisierten Umgangs mit der Vielfalt zu kompensieren“ (De Deken 2000: 285).

Die politische wie wissenschaftliche Konjunktur des Begriffs „Europäisches Sozialmodell“ geht auf diese Weise Hand in Hand mit der Krise des europäischen Gesellschaftsmodells selbst. Werden wir zukünftig also ein Europäisches Sozialmodell erleben, das einer Vereinheitlichung der nationalspezifischen Varianten des alten ESM nach Maßgabe ökonomischer Erfordernisse (vgl. Scharpf 1999: 171f.) entspricht? Ein Europäisches Gesellschaftsmodell, das der normativen Vorstellung des wirtschaftlichen Fortschritts mit sozialem Ausgleich bzw. gar zum Zweck und auf Grund sozialen Ausgleichs nicht länger gerecht wird? Europa war, so stellt Münkler (1991: 528) zutreffend fest, in seiner langen Geschichte immer auch ein politischer Kampfbegriff; man müsste ihn auch als solchen wiederbegründen, wollte man der Einseitigkeit des aktuellen europapolitischen Integrationsprojekts ein positives Integrationsmodell entgegensetzen.

#### Literatur

- Alber, Jens, 2001: Hat sich der Wohlfahrtsstaat als soziale Ordnung bewährt?, ZeS-Arbeitspapier 4/2001, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Albert, Michel, 1991: Capitalisme contre capitalisme, Paris.
- Atkinson, Anthony B./Rainwater, Leel/Smeeding, Timothy M., 1995: Income Distribution in OECD Countries. Evidence from the Luxembourg Income Study, Paris.
- Aust, Andreas, 2000a: „Dritter Weg“ oder „Eurokeynesianismus“? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 29, 269–282.
- Aust, Andreas, 2000b: Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam – Versuch einer ersten Bilanz, in: Zeitschrift für Sozialreform 46, 13–37.
- Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan, 2000: Sozialmodell Europa. Eine konzeptionelle Annäherung, in: Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan (Red.), Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens, Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 4, Opladen, 7–22.
- Baldwin, Peter, 1996: Can We Define a European Welfare State Model?, in: Greve, Bent (Hrsg.), Comparative Welfare Systems. The Scandinavian Model in a Period of Change, London/Basingstoke, 29–44.
- Bendix, Reinhard, 1964: Nation-Building and Citizenship. Studies of our Changing Social Order, New York.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank, 1996: Internationalisierung, Integration und politische Regulierung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen, 481–511.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.), 2000: Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster.
- Blair, Tony/Kok, Wim/Persson, Göran/Schröder, Gerhard, 2000: Ein neues Sozialmodell. Europas Beitrag zum Fortschritt im 21. Jahrhundert, in: Die Zeit Nr. 37 vom 7.9.2000, 7.
- Bornschier, Volker (Hrsg.), 2000: State-building in Europe. The Revitalization of Western European Integration, Cambridge.

- Calmfors, Lars/Driffill, John, 1988: Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy 6, 14–61.
- Castles, Francis G. (Hrsg.), 1993: Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies, Aldershot u.a.
- Castles, Francis G., 1999a: Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation, Cheltenham.
- Castles, Francis G., 1999b: Decentralization and the Post-war Political Economy, in: European Journal of Political Research 36, 27–53.
- Clement, Wolfgang, 2000: Durch innovative Politik zu gerechterer Teilhabe, in: Sozialdemokratische Partei Deutschland, Grundwerte heute: Gerechtigkeit. Materialien zur Programmdebatte, Berlin, 9–16.
- Collier, David/Mahon, James E., Jr., 1993: Conceptual „Stretching“ Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis, in: American Political Science Review 87, 845–855.
- Colomer, Josep M., 1996: Introduction, in: ders. (Hrsg.), Political Institutions in Europe, London/New York, 1–17.
- Crouch, Colin, 1985: Conditions for Trade Union Wage Restraint, in: Lindberg, Leon N./Maier, Charles S. (Hrsg.), The Politics of Inflation and Economic Stagflation. Theoretical Approaches and International Case Studies, Washington D.C., 105–139.
- Crouch, Colin, 1993: Industrial Relations and European State Traditions, Oxford.
- Crouch, Colin, 1998: Esiste una società europea?, in: Stato e Mercato 53, 167–201.
- Crouch, Colin, 1999: Social Change in Western Europe, Oxford.
- Crouch, Colin, 2000: Die europäische(n) Gesellschaft(en) unter dem Druck der Globalisierung, in: Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan (Red.), Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens, Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 4, Opladen, 77–99.
- Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang, 1997: Introduction: The Future of Capitalist Diversity, in: Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity, London u.a., 1–18.
- De Deken, Johan J., 2000: Gibt es ein empirisch identifizierbares europäisches Gesellschaftsmodell?, in: Berliner Journal für Soziologie 10, 279–285.
- Delors, Jacques, 1993: Das neue Europa, München/Wien.
- Delors, Jacques, 2000: Das europäische Gesellschaftsmodell und der Soziale Dialog in Europa, in: Plehl, Ernst/Timmann, Hans-Jörg (Hrsg.), Der Europäische Beschäftigungspakt. Entstehungsprozess und Perspektiven, Baden-Baden.
- Deuterbeck, Klaus, 2000: Erosion der Konsensfähigkeit? Parteien und das Europäische Sozialmodell, in: Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan (Red.), Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens, Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 4, Opladen, 131–151.
- Ebbinghaus, Bernhard, 1999: Does a European Social Model exist and can it survive?, in: Huemer, Gerhard/Mesch, Michael/Traxler, Franz (Hrsg.), The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU. Institutional Requirements for European Economic Policies, Aldershot, 1–26.
- Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle, 1997: Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich, in: Hradil, Stefan/Immerfall, Stefan (Hrsg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen, 333–376.
- Ehninger, Volker, 2000: Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung, Opladen.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- Esping-Andersen, Gosta, 1996: Positive-Sum Solutions in a World of Trade-Offs?, in: ders. (Hrsg.), Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies, London u.a., 256–267.
- Esping-Andersen, Gosta, 1999: Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford.
- Europäischer Rat, 2000: Presidency conclusions, Lisbon European Council 23 and 24 March. Pressemitteilung SN 100/00.
- Falster, Gerda, 1998: EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community, London.

- Falkner, Gerda, 2000: Problemlösungsfähigkeit im europäischen Mehrebenensystem: die soziale Dimension, in: *Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus* (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden, 283–311.
- Ferreira, Maurizio/Hemerijck, Anton/Rhodes, Martin, 2000: The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy, Report for the Portuguese Presidency of the European Union, o.O. [unveröffentlichtes Manuskript].
- Giddens, Anthony, 1997: *Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie*, Frankfurt a.M.
- Giddens, Anthony, 1999: *Der Dritte Weg. Erneuerung der Sozialdemokratie*, Frankfurt a.M.
- Giddens, Anthony, 2000: Soziale Gerechtigkeit in der Programmdebatte der europäischen Sozialdemokratie, in: *Sozialdemokratische Partei Deutschland*, *Grundwerte heute. Materialien zur Programmdebatte*, Berlin, 17–23.
- Gill, Stephen, 1998: European Governance and New Constitutionalism. Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe, in: *New Political Economy* 3, 5–26.
- Gough, Ian, 1998: Social Aspects of the European Model and its Economic Consequences, in: *Beck, Wolfgang/van der Maesen, Laurent/Walker, Alan* (Hrsg.), *The Social Quality of Europe*, Bristol, 89–108.
- Grahl, John/Teague, Paul, 1997: Is the European Social Model Fragmenting?, in: *New Political Economy* 2, 405–426.
- Grant, Charles, 1994: *Delors. Inside the House that Jacques Built*, London.
- Habermas, Jürgen, 2001: Warum braucht Europa eine Verfassung?, in: *DIE ZEIT* Nr. 27 vom 28.6.2001, 7.
- Hall, Peter H./Sokkice, David (Hrsg.), 2001: *Varieties of Capitalism*, Oxford [i.E.].
- Hay, Colin/Watson, Matthew/Wincott, Daniel, 1999: Globalisation, European Integration and the Persistence of European Social Models, POLSIS Working Paper 3/99, University of Birmingham.
- Hooghe, Lisbeth (Hrsg.), 1996: *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford.
- Hooghe, Lisbeth/Marks, Gary, 1999: The Making of a Polity. The Struggle over European Integration, in: *Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D.* (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, 70–100.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), 1997: *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen.
- Jessop, Bob, 1994: *Veränderte Staatlichkeit*, in: *Grimm, Dieter* (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, Baden-Baden, 43–74.
- Jospin, Lionel, 2001: „Europa schaffen, ohne Frankreich abzuschaffen, ist mein Kredo“. Grundsatzrede des französischen Regierungschefs am 28. Mai 2001, in: *Frankfurter Rundschau* vom 5.6.2001, 8.
- Kaelble, Hartmut, 1987: *Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880–1980*, München.
- Kaelble, Hartmut, 2000: Wie kam es zum Europäischen Sozialmodell?, in: *Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan* (Red.), *Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens*, Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 4, Opladen, 39–53.
- Katz, Harry C., 1993: The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis, in: *Industrial and Labor Relations Review* 47, 3–22.
- Kaube, Jürgen, 2001: Volk Europas!, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.6.2001, 45.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1989: *Christentum und Wohlfahrtsstaat*, in: *ders.*, *Religion und Modernität. Sozialwissenschaftliche Perspektiven*, Tübingen, 89–119.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1994: *Diskurse über Staatsaufgaben*, in: *Grimm, Dieter* (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, Baden-Baden, 15–41.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1997: *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt a.M.
- Kenner, Jeff, 1999: The EC Employment Title and the 'Third Way': Making Soft Law Work?, in: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 15, 33–60.

- Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D., 1999: Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies, in: *dies.* (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, 427–460.
- Kohl, Jürgen, 2000: Der Sozialstaat: Die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates – Überlegungen zu seiner typologischen Verortung, in: *Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe* (Hrsg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York, 115–152.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 1994: *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*. Weißbuch, Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2001: *Realising the European Union's Potential: Consolidating and Extending the Lisbon Strategy*, KOM (2001) 79 endg. vom 7.2.2001.
- Kowalsky, Wolfgang, 1999: *Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale*, Opladen.
- Kuper, Ernst, 1997: Der Kontrakt des Architekten: Das ‚soziale Europa‘ nach Jacques Delors, in: *Borchert, Jens/Lessenich, Stephan/Lösche, Peter* (Red.), *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?*, Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1, Opladen, 187–210.
- Laforet, Georg, 1947: *Föderalismus und Gesellschaftsordnung. Umriss einer Philosophie des Föderalismus*, Augsburg.
- Lauranu, Alik, 2000: Europa – Wertegemeinschaft oder Interessenkongruenz?, in: *Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan* (Red.), *Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens*, Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 4, Opladen, 55–75.
- Lehmbruch, Gerhard, 1996: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2, 19–44.
- Leisering, Lutz, 2000: Kontinuitätssemantiken: Die evolutionäre Transformation des Sozialstaates im Nachkriegsdeutschland, in: *Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe* (Hrsg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt a.M./New York, 91–114.
- Lessenich, Stephan, 1999: Vorwärts – und nichts vergessen. Die neue deutsche Sozialstaatsdebatte und die Dialektik sozialpolitischer Intervention, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 29, 411–430.
- Lessenich, Stephan, 2000: Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats, in: *Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang* (Hrsg.), *Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen*, Weinheim/München, 39–78.
- Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.), 1998: *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a.M./New York.
- Lijphart, Arend, 1968: *The Politics of Accomodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley u.a.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London.
- Mahnkopf, Birgit, 2000: Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 30, 498–526.
- Marshall, T.H., 1963 [1949]: *Citizenship and Social Class*, in: *ders.*, *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, London u.a., 67–127.
- Martini, Wolfgang, 2001: Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus, in: *Berliner Journal für Soziologie* 11, 135–157.
- Maravitsik, Andrew, 1998: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca NY.
- Mankler, Herfried, 1991: Europa als politische Idee. Ideengeschichtliche Facetten des Europabegriffs und deren aktuelle Bedeutung, in: *Leviathan* 19, 521–541.
- O'Connor, Julia S., 1993: Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues, in: *British Journal of Sociology* 44, 501–518.

- O'Connor, Julia S., 1996: From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes, in: *Current Sociology* 44 (2), 1–124.
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe (Hrsg.), 2000: Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen, Frankfurt a.M./New York.
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe, 2001: Families of Nations and Public Policy, in: *West European Politics* 24, 99–114.
- Offe, Claus, 1998: Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration, in: *Streeck, Wolfgang* (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt a.M./New York, 99–136.
- Ostner, Ilona/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan, 2001: Sozialpolitische Herausforderungen. Zukunft und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 49, Düsseldorf.
- Parti Socialiste, 1999: Das „Jospin-Papier“. Beitrag der Sozialistischen Partei Frankreichs zum 21. Kongress der Sozialistischen Internationalen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 44, 1391–1402.
- Piehl, Ernst/Timmann, Hans-Jörg (Hrsg.), 2000: Der Europäische Beschäftigungspakt. Entstehungsprozess und Perspektiven, Baden-Baden.
- Reinhard, Wolfgang, 1999: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, München.
- Rhodes, Martin/Apelboom, Bastiaan van, 1997: Capitalism versus Capitalism in Western Europe, in: *Rhodes, Martin/Heywood, Paul/Wright, Vincent* (Hrsg.), *Developments in West European Politics*, Basingstoke/London, 171–189.
- Rhodes, Martin/Méry, Yves, 1998: Europe's Social Contract under Stress, in: *dies.* (Hrsg.), *The Future of European Welfare. A New Social Contract?*, Basingstoke/London, 1–19.
- Rokkan, Stein, 2000: Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora, Frankfurt a.M.
- Ross, George, 1995: Jacques Delors and European Integration, New York.
- Sachße, Christoph, 1994: Subsidiarität: Zur Karriere eines sozialpolitischen Ordnungsbegriffs, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 40, 717–738.
- Scharpf, Fritz W., 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M./New York.
- Schmidt, Manfred G., 1998: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. 2. Aufl., Opladen.
- Schmidt, Manfred G., 2000: Demokratietheorien. Eine Einführung, 3., überarbeitete und erweiterte Aufl., Opladen.
- Schmidt, Manfred G., 2001: Parteien und Staatstätigkeit. ZeS-Arbeitspapier 2/2001, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Schmitter, Philippe C., 1981: Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America, in: *Berger, Suzanne D.* (Hrsg.), *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge, 257–330.
- Schröder, Gerhard/Blair, Tony, 1999: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 44, 887–896.
- Soskice, David, 1990: Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment: Co-ordinated and Non-co-ordinated Market Economies, in: *Brunetta, Renato/Dell'Avinga, Carlo* (Hrsg.), *Labour Relations and Economic Performance*, Basingstoke/London, 170–211.
- Soskice, David, 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s, in: *Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John* (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, 101–134.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 2001: Verantwortung für Europa. Leitantrag für den 57. Bundesparteitag in Nürnberg, Berlin.

- Streeck, Wolfgang, 1995: From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy, in: *Leibfried, Stephan/Pierson, Paul* (Hrsg.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C., 389–431.
- Streeck, Wolfgang, 1997: Der europäische Sozialstaat der Nachkriegszeit ist endgültig passé, in: *Frankfurter Rundschau* vom 6.1.1997, 10.
- Streeck, Wolfgang, 2000: Competitive Solidarity: Rethinking the „European Social Model“, in: *Hinrichs, Karl/Kitschelt, Herbert/Wiesenthal, Helmut* (Hrsg.), *Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsocialistischen Gesellschaften*, Frankfurt a.M./New York, 245–262.
- Sun, Jeanne-Mey/Pelkmans, Jacques, 1995: Regulatory Competition in the Single Market, in: *Journal of Common Market Studies* 33, 67–89.
- Telo, Mario, 2001: The European Dimension of the Third Way, in: *Cuperus, René/Duffek, Karl/Kandel, Johannes* (Hrsg.), *Multiple Third Ways*, Amsterdam u.a., 171–186.
- Therborn, Göran, 1993: Beyond the Lonely Nation-State, in: *Castles, Francis G.* (Hrsg.), *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot u.a., 329–340.
- Therborn, Göran, 1995: European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies 1945–2000, London u.a.
- Therborn, Göran, 1997: Europe in the Twenty-first Century: The World's Scandinavia?, in: *Gowan, Peter/Anderson, Perry* (Hrsg.), *The Question of Europe*, London, 357–384.
- Tidoni, Stefan, 1998: Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf eines politischen Prozesses, Marburg.
- Timuss, Richard M., 1974: Social Policy. An Introduction, Edited by Brian Abel-Smith and Kay Timuss, London.
- Tödtler, Franz, 1997: Der Flächentarifvertrag in der OECD. Entwicklung, Bestandsbedingungen und -Effekte, in: *Industrielle Beziehungen* 4, 101–124.
- Tromm, Leonello (Hrsg.), 1998: Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies, Final Report, Berlin.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- Ulrich, Hans-Ulrich, 1999: Das Unikat Europas, in: *DIE ZEIT* Nr. 42 vom 14.10.1999, 34.
- Wahmy, Harold L./Lebeaux, Charles N., 1958: Industrial Society and Social Welfare. The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States, New York.
- Wahmy, Paul/Beyer, Jürgen, 1996: Co-operative Capitalism: Corporate Networks in Germany and Britain, in: *The British Journal of Sociology* 47, 205–231.
- Wahmy, Ludwig, 1953: Philosophische Untersuchungen / Philosophical Investigations, Oxford.
- Wahmy, Patrick, 2000: Tying up the Luxemburg package of 1985, in: *Bornschier, Volker* (Hrsg.), *State-building in Europe. The Revitalization of Western European Integration*, Cambridge, 107–127.

# Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des europäischen Sozialmodells

Bernd Schulte

## 1. Vorbemerkung

Das *europäische Sozialmodell* hat viele Facetten: historische, ökonomische, gesellschaftspolitische, kulturelle, rechtliche, internationale und andere. Hier soll es darum gehen, die *supranationale Dimension* zu beleuchten, die in besonderer Weise durch europäisches Recht und europäische Politik in Gestalt der europäischen Sozialpolitik bestimmt wird. In dem Zusammenhang wird ein weiter Begriff von *europäischer Sozialpolitik* verwandt, der nicht nur die Vorschriften über die Sozialpolitik im europäischen Primärrecht – d.h. im EG-Vertrag nach seinen „Revisionen“ durch die Einheitliche Europäische Akte, den Vertrag über die Europäische Union von Maastricht und die Verträge von Amsterdam und Nizza – sowie in dem vom Rat und Europäischen Parlament als europäischem Gesetzgeber erlassenen Sekundärrecht berücksichtigt. Einbezogen werden vielmehr auch die – letztlich wohl gewichtigeren – mittelbaren Auswirkungen anderer Politiken und der in ihrem Rahmen erfolgten Rechtsetzung auf die Wohlfahrtsstaatlichkeit im weiteren Sinne der Mitgliedstaaten. Dabei wird offenkundig werden, dass parallel zum Fortschreiten der europäischen Integration vom zunächst rein *Ökonomischen* zum *Politischen* auch die *soziale Dimension*, die ursprünglich im Wesentlichen „Annex“ wirtschaftlicher Zielsetzungen und Politiken war, zunehmend an Bedeutung und Eigenständigkeit gewonnen hat.

Dazu trägt nicht zuletzt der *Konstitutionalisierungsprozess* bei, der – politikwissenschaftlich gesprochen – das *Europäische System* oder – juristisch gewendet in der Diktion des Bundesverfassungsgerichts<sup>1</sup> – den *Europäischen Staatenverbund* auf eine rechtliche Grundlage stellen soll, die dem heute erreichten Integrationsgrad entspricht und überdies den Erfordernissen der Erweiterung gerecht wird. Die Schaffung einer spezifischen *Unionsbürgerschaft* als eines supranationalen rechtlichen Bandes zwischen Europäischer Union und Bürgern der Mitgliedstaaten – angelehnt an das nationalstaatliche Konstrukt der Staatsbürgerschaft, das es ergänzen soll – und

<sup>1</sup> BVerfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 89, S. 155ff.