

# **Die Aussagekraft der modernen Regulationstheorie anhand spezifischer Policy-Felder**

Eine Untersuchung der regulationstheoretischen Analyse der  
Transformation der Form der Staatsintervention am Beispiel der  
bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik

Magisterarbeit zur Erlangung des Magistergrades (M.A.)

am Fachbereich für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
der Technischen Universität Braunschweig

**vorgelegt von Peter Wenzel**

Erstgutachter: Prof. Dr. Klaus Lompe

Zweitgutachter: Prof. Dr. Herbert Oberbeck

---

<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Regulationstheorie</b>	<b>9</b>
2.1 Die Zielsetzung und Fragestellung der Regulationstheorie	10
2.2 Begriffe und Analyseebenen der Regulationstheorie	11
2.2.1 Akkumulationsregime	13
2.2.2 Regulationsweise	14
2.2.3 Institutionelle Formen	16
2.3 Stabilität und Zerfallen von Entwicklungsweisen	20
<b>3. Der Staat aus Sicht der Regulationstheorie</b>	<b>23</b>
3.1 Grundzüge einer Staatstheorie	23
3.1.1 Der Ansatz Antonio Gramscis	24
3.1.2 Der Ansatz Nicos Poulantzas'	26
3.2 Die Bedeutung der Staatsintervention in der Regulationstheorie	28
3.3 Formen der Staatsintervention	28
<b>4. Analysekriterien zur Beurteilung der Staatsintervention</b>	<b>31</b>
4.1 Dimensionen der Analyse	31
4.1.1 Analysedimension „staatliche Handlungslogiken“	34
4.1.2 Analysedimension „Staat und gesellschaftliche Akteure“	34
4.1.3 Analysedimension „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“	35
4.2 Der keynesianische Wohlfahrtsstaat	35
4.2.1 Staatliche Handlungslogik im keynesianischen Wohlfahrtsstaat	36
4.2.2 Staat und gesellschaftliche Akteure im keynesianischen Wohlfahrtsstaat	38
4.2.3 Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem im keynesianischen Wohlfahrtsstaat	39

---

4.3	Der Neoliberale Wettbewerbsstaat	40
4.3.1	Staatliche Handlungslogiken im neoliberalen Wettbewerbsstaat	41
4.3.2	Staat und gesellschaftliche Akteure im neoliberalen Wettbewerbsstaat	43
4.3.3	Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem im neoliberalen Wettbewerbsstaat	44
<b>5.</b>	<b>Policy-Feld I: Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>47</b>
5.1	Der Arbeitsmarkt als Feld politischer Intervention	47
5.2	Die Veränderung der Form der Staatsintervention hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik	48
5.2.1	Staatliche Handlungslogiken	49
5.2.2	Staat und gesellschaftliche Akteure	55
5.2.3	Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem	60
5.3	Zwischenfazit zur Arbeitsmarktpolitik	61
<b>6.</b>	<b>Policy-Feld II: Umweltpolitik</b>	<b>67</b>
6.1	Umwelt als Feld politischer Intervention	67
6.2	Die Veränderung der Staatsintervention hinsichtlich der Umweltpolitik	68
6.2.1	Staatliche Handlungslogiken	69
6.2.2	Staat und gesellschaftliche Akteure	74
6.2.3	Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem	78
6.3	Zwischenfazit zur Umweltpolitik	80
<b>7.</b>	<b>Fazit</b>	<b>85</b>
<b>8.</b>	<b>Literatur</b>	<b>89</b>

Abb. 1: Zusammenhang von Akkumulationsregime und Regulationsweise	15
Abb. 2: institutionelle Formen	19
Abb. 3: Gesamtschema der Regulationstheorie	19
Tab. 1: Analysedimensionen des keynesianischen Wohlfahrtsstaates und des neoliberalen Wettbewerbsstaates	46
Tab. 2: Arbeitsmarktpolitik im Übergang vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat	66
Tab. 3: Umweltpolitik im Übergang vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat	84

#### Abkürzungen:

Abb.	Abbildung
AFG	Arbeitsmarktförderungsgesetz
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
Bgbl.	Bundesgesetzblatt, Teil 1
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
NABU	Naturschutzbund Deutschland
SGB	Sozialgesetzbuch
Tab.	Tabelle

#### Zur Zitierweise:

Hervorhebungen in wörtlichen Zitaten sind, soweit nicht anders vermerkt, aus dem Original übernommen. Doppelte Anführungszeichen in Originaltexten wurden zur besseren Unterscheidbarkeit in einfache Anführungszeichen abgewandelt.

„Gleichwohl halte ich die These vom ‚Ende des Nationalstaates‘ im transnationalisierten Kapitalismus für falsch und ideologisch. [...] Die zentralen politischen Veränderungen vollziehen sich gerade nicht entlang der Achse Selbstbehauptung oder Erosion des Nationalstaates. Entscheidend ist vielmehr die Transformation der Funktion nationalstaatlicher Regulierung zum ‚Wettbewerbsstaat‘.“ (Deppe 1997, S. 135ff)

## 1. Einleitung

Die gegenwärtigen Veränderungen staatlichen Handelns werden oftmals aus der Perspektive schwindender Souveränität, Verlust der Steuerungsfähigkeit oder gar der „Erosion des Nationalstaates“ betrachtet (vgl. Hirsch 2002, S. 117ff). Aus der Perspektive der Regulationstheorie gerät allerdings vielmehr die Transformation der Funktion des Nationalstaates ins Blickfeld. Die These, dass dieser dabei einen maßgeblichen Bedeutungsverlust erleidet, wird hingegen als „irreleitend“ und „undifferenziert“ bezeichnet (vgl. Hirsch 2002, S. 122), beziehungsweise gar, wie im obigen Zitat, als „falsch und ideologisch“ (Deppe 1997, S. 135). Die regulationstheoretische Sicht auf diese Transformation soll dargestellt und hinsichtlich ihrer Aussagekraft hinterfragt werden.

Die Regulationstheorie, die im Bereich der kritisch orientierten Sozialwissenschaften inzwischen durchaus großen Anklang findet<sup>1</sup>, will theoretische Fragen hinsichtlich gesellschaftlicher Stabilität und gesellschaftlichen Wandels bearbeiten. Der Entstehungszusammenhang der Regulationstheorie war durchaus zeitgenössisch orientiert. Das Ende der Prosperität, das sich in den 1970ern immer deutlicher bemerkbar machte, betrifft genau einen solchen Punkt des gesellschaftlichen Wandels und bedarf einer theoretischen Erklärung. Die Regulationstheorie stellt ein Werkzeug zur Analyse gesellschaftlichen Veränderungen vor allem in politökonomischer Hinsicht

---

<sup>1</sup> Ganz im Gegensatz allerdings zu den kritisch orientierten Sozialwissenschaften selbst, vor allem hinsichtlich deren Bedeutung im „öffentlichen Diskurs“, in dem sie zurzeit nur eine geringe Rolle spielen.

dar. Fokus dieser Arbeit ist die regulationstheoretische Analyse dieser damals beginnenden Krise, nicht die Krise selbst.

Die breit angelegte Regulationstheorie, die das gesamte Feld der Sozialwissenschaften abdeckt, lässt sich sicher nicht als genuin politikwissenschaftlich bezeichnen, sondern bezüglich ihrer Genese eher als wirtschaftswissenschaftlich (vgl. Hübner 1990, S. 12).

Mit der Betrachtung der Transformation der Form der Staatsintervention bezieht sich diese Arbeit jedoch auf einen politikwissenschaftlichen Aspekt. Diese staatstheoretische Betrachtungsweise wird in der Bundesrepublik vor allem von Joachim Hirsch (vgl. Hirsch 2002, S. 9 und vgl. Hirsch 1994b, S. 157ff) und in Großbritannien von Bob Jessop (vgl. Jessop 2002, S. 4ff) angestellt. Deren staatstheoretisch angereicherte Regulationstheorie steht somit auch als theoretische Grundlage im Mittelpunkt dieser Arbeit.

Der Transformation der Funktionen des Nationalstaates liegt folgende regulationstheoretische Annahme zugrunde: Auf die ökonomische, durch schwindende Prosperität gekennzeichnete Krise seit Mitte der 1970er Jahre reagiert der Staat. In diesem Zusammenhang aus ökonomischer Krise und gesellschaftlichem Umbau, der sich schlagwortartig mit dem Begriff Globalisierung bezeichnen lässt, hat sich aus der Perspektive der Regulationstheorie ein Paradigmenwechsel staatlichen Handelns entwickelt. Diese qualitativ neue Form der Staatsintervention führt zu einer Reorientierung grundlegender Funktionen des Staates. Damit unterscheidet sich die Regulationstheorie von Ansätzen, die den Wandel, wie im Eingangszitat von Deppe angedeutet, eher als „Ende des Nationalstaates“ analysieren. Allgemein beschreibt die Regulationstheorie diesen Prozess als Wechsel von einem keynesianischen zu einem neoliberalen Paradigma. Ob es der Regulationstheorie allerdings gelingt, aus dieser Hypothese einen detaillierten Erkenntnisrahmen zu entwickeln und ob dieser Beschreibung ein konkret feststellbarer Umbau des Staates gegenübersteht – wie es also um die Aussagekraft der Regulationstheorie bestellt ist, ist das Thema dieser Arbeit.

Um die allgemeine Frage nach der Aussagekraft der Regulationstheorie zu beantworten, werden deshalb der regulationstheoretischen Analyse des staatlichen Transformationsprozesses und den daraus zu entwickelnden Hypothesen für den Umbau des Staates die empirischen Umbauten und Veränderungen gegenüber gestellt.

Dies soll anhand zweier Policy-Felder, der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und der Umweltpolitik, durchgeführt werden.

Das Policy-Feld Arbeitsmarktpolitik wurde ausgewählt, weil mit der Verregelung und Verrechtlichung des Arbeitsmarktes ein zentraler Aspekt der kapitalistischen Ökonomie durch die Gesellschaft gestaltet wird. Insofern stellt es einen Kernbereich der politischen Ökonomie dar. Der Arbeitsmarkt ist der Markt, auf dem die fiktive Ware Arbeitskraft von potentiellen Arbeitnehmern zum Zwecke des Broterwerbs verkauft und von potentiellen Arbeitgebern zum Zwecke der Verwertung im Arbeitsprozess gekauft wird. Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne stellt wiederum einen Teilbereich der Verregelung des Arbeitsmarktes, vor allem der Gestaltung der Angebotsbedingungen von Arbeitskraft, dar. Deshalb ist Arbeitsmarktpolitik für die Regulationstheorie von großem Interesse.

Das zweite Policy-Feld Umweltpolitik stellt gegenüber dem Arbeitsmarkt auf den ersten Blick einen weniger politökonomisch greifbaren Gegenstand dar. Auch die Prioritätensetzung staatlicher Politik lässt Umwelt oft zum Randthema werden, untergeordnet unter die Belange der Ökonomie und der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen. Als biologische Lebensgrundlage jedoch kann Umwelt kein Randthema sein, sondern ist vielmehr in jeder, und damit auch in politökonomischer Hinsicht von entscheidender Bedeutung. Neben Arbeit wird im Produktionsprozess auch Umwelt beziehungsweise Natur in Werte umgesetzt (vgl. Raza 2003, S. 164). Und ebenso wie Arbeit stellt auch Umwelt, sofern sie gehandelt oder verwertet wird, eine fiktive Ware dar, deren Angebots- und Nachfragebedingungen maßgeblich von der gesellschaftlichen Verregelung abhängen.

Die das Erkenntnisinteresse leitende Fragestellung lautet daher folgendermaßen:

Lässt sich mit den durch die Regulationstheorie aufgestellten Kriterien der qualitative Wandel der Form der Staatsintervention anhand der Beispiele der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik sinnvoll beschreiben?

Zur Bearbeitung dieser Fragestellung müssen zunächst die theoretischen Grundlagen erörtert werden. Dazu werden in Kapitel 2 die Begrifflichkeiten und Analyseebnen der Regulationstheorie dargestellt. In Kapitel 3 wird auf die notwendigen staatsrechtlichen Grundlagen der hier maßgeblichen staatsrechtlich angereicherten Regulationstheorie, die auf den Arbeiten von Antonio Gramsci und Nicos Poulantzas beruhen,

eingegangen. Dann folgen in Kapitel 4 die Erarbeitung der Analysedimensionen und die idealtypische Beschreibung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates sowie des neoliberalen Wettbewerbsstaates.

Daran schließt sich die Analyse der Policy-Felder an. In den Kapiteln 5 und 6 erfolgen zunächst jeweils eine Betrachtung des Gegenstandsbereiches und eine Eingrenzung der staatlicherseits darauf ausgerichteten Politik. Anschließend werden Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik anhand der zuvor entwickelten Dimensionen überprüft und mit den regulationstheoretischen Hypothesen kontrastiert.

Am Ende dieser Arbeit werden die Ergebnisse im Fazit zusammengefasst, um so ein Urteil über die Aussagekraft der Regulationstheorie fällen zu können.

## 2. Regulationstheorie

In den 1970er Jahren entstand in Frankreich die so genannte *théorie de la régulation* oder auch *école de la régulation*, die im Folgenden mit dem deutschen Begriff Regulationstheorie bezeichnet wird. Als erstes Werk gilt die Habilitationsschrift Michel Agliettas von 1974, die 1976 in überarbeiteter Fassung unter dem Titel „*Régulation et Crise du Capitalisme*“ veröffentlicht wurde (vgl. Hübner 1990, S. 11).

Die Regulationstheorie entwickelte sich in kritischer Auseinandersetzung zu der in den sechziger und siebziger Jahren prominenten strukturalen Marxismus-Variante Louis Althussers. Die frühen Autoren der Regulationstheorie, die ihrerseits selbst gewissermaßen Schüler Althussers waren, bezeichnen sich daher als dessen „aufsässige Kinder“ (Lipietz 1992, S. 9). Ziel war es, eine neue, weniger deterministische Marx-Interpretation zu liefern und damit dessen Anliegen der Kritik der Politischen Ökonomie in modernem Gewand fortzusetzen. Des Weiteren trat die Regulationstheorie auch an, um den an Einfluss gewinnenden Ideen der Neoklassik (vgl. Hübner 1990, S. 19ff) und des Monetarismus sowie der Systemtheorie ein wissenschaftliches Konzept entgegenzusetzen. Außerdem setzt sie sich mit dem Scheitern der von staatlicher Seite angewandten keynesianischen Politik auseinander (vgl. Hirsch 2002, S. 52f).

Die kollektive Bezeichnung *théorie de la régulation* beziehungsweise Regulationstheorie ist jedoch insoweit problematisch, als dass sich unter diesem Label eine Reihe durchaus unterschiedlicher Richtungen zusammenfassen lassen (vgl. Görg 1994, S. 16 und S. 29 [Endnote 1] und vgl. Hübner 1990, S. 17 und S. 55). Neben Aglietta sind vor allem Alain Lipietz und Robert Boyer zu nennen.

In der Bundesrepublik wurde die Regulationstheorie in erster Linie von Joachim Hirsch aufgenommen und weiterentwickelt (vgl. Hübner 1990, S. 14f), was in ähnlicher Form jedoch auch von dem Briten Bob Jessop betrieben wurde und wird. Die Staatstheorie, mit der die Regulationstheorie verknüpft ist, wird im hierauf folgenden dritten Kapitel dargestellt.

Da es jedoch nicht Ziel dieser Arbeit ist, die Regulationstheorie in all ihren Facetten darzustellen, sondern vielmehr den Versuch zu unternehmen, ein Urteil über die Aussagekraft der Regulationstheorie hinsichtlich des Wandels der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik zu fällen, wird hier auf eine differenzierende Darstellung der verschiedenen Richtungen der Regulationstheorie verzichtet. Stattdessen sollen die grundlegenden Begriffe definiert und damit nutzbar gemacht werden.

## 2.1 Die Zielsetzung und Fragestellung der Regulationstheorie

Ganz allgemein lässt sich der Ausgangspunkt der Regulationstheorie wie folgt beschreiben:

„ [...] die] Untersuchung derjenigen gesellschaftlichen Gesetzmäßigkeiten, die die Produktion und die Verteilung von Gütern in Gesellschaften regeln, die in soziale Klassen strukturiert sind. Die Absicht der Theorie besteht darin, die Gesamtheit der formalisierten und der implizierten Prozesse zu beschreiben, die zur Abstimmung von Produktion und gesellschaftlicher Nachfrage beitragen und die mit einem bestimmten Zustand von ökonomischen und nicht-ökonomischen (politischen, rechtlichen und sozialen) Organisationsformen und Produktionsstrukturen korrespondieren.“ (Hübner 1990, S. 18)

Den konkreten Zusammenhang der Entstehung der Regulationstheorie bildet jedoch die in den 1970ern einsetzende und dann lang anhaltende ökonomische Krise. Die Theorie befasst sich zunächst grundsätzlicher mit der Frage nach der Möglichkeit von Stabilität bestimmter sozioökonomischer Konfigurationen. Gefragt wird also gewissermaßen nach dem, was die Welt, oder eher die kapitalistische Gesellschaft, im Innersten zusammenhält. Die Regulationstheorie versucht, die Momente zu identifizieren und begrifflich zu erfassen, die gesellschaftliche Stabilität schaffen. Mit der Benennung der stabilisierenden Mechanismen erfolgt dann anschließend die Analyse von Krisen wie etwa der des Fordismus, in denen diese Mechanismen versagen.

Von Interesse ist für die Regulationstheorie die Beschreibung und Erklärung der Momente, die eine bestimmte sozioökonomische Konfiguration stabilisieren, und deren Entstehungs-, Bestands- und Auflösungsbedingungen. Somit können in historischer Perspektive eben solche Konfigurationen und deren Abfolge, sprich qualitativ

voneinander verschiedene Formen des Kapitalismus, untersucht werden (vgl. Görg 1994, S. 16). Gerade der Versuch der Regulationstheorie, verschiedene gesellschaftliche Konfigurationen zu analysieren, macht ihre Bedeutung für die Betrachtung des derzeitigen Wandels des „staatlichen Verhaltens“ aus.

Die regulationstheoretische Ausgangshypothese für die derzeitige Veränderung ist, dass es aufgrund der Krise des Fordismus zu einer neuen Entwicklungsweise kommt und dass dies wiederum Ursache für die Transformation des keynesianischen Wohlfahrtsstaates zum neoliberalen Wettbewerbsstaat ist. Ob jedoch speziell die staatstheoretisch angereicherte Regulationstheorie à la Hirsch und Jessop es schafft, aus dieser sehr allgemeinen Hypothese ein Konzept zu entwickeln, das die tatsächlichen Veränderungen aussagekräftig beschreibt, ist zunächst eine offene Frage.

Falls der Regulationstheorie ein ausreichendes Maß an Aussagekraft zugeschrieben werden kann, wäre damit ein Ansatz zur Begründung des in der Bundesrepublik zum Mainstream avancierten neuen und weitgehend als neoliberal zu bezeichnenden Inhalts der Politik aufgezeigt, der tiefere Ursachen dieser Veränderung beleuchtet als es etwa Verweise auf leere Kassen, Globalisierungszwänge u.ä. vermögen. Gerade die staatstheoretisch angereicherte Regulationstheorie könnte einen Ansatz liefern, die Rolle des Staates und dessen Interventionsfunktion aus einer anderen als der vorherrschenden Perspektive zu betrachten, wonach es vor allem um ein Mehr oder Weniger an Staat geht.

## 2.2 Begriffe und Analyseebenen der Regulationstheorie

Die Regulationstheorie verfügt über eine Palette von Begriffen, die dazu dienen zu beschreiben, wie sozioökonomisch stabile gesellschaftliche Konfigurationen entstehen, bestehen und enden.

Der zentrale und namensgebende Terminus der Regulationstheorie ist Regulation.

*„Wir nennen Regulation eines sozialen Verhältnisses die Art und Weise, in der sich dieses Verhältnis trotz und wegen seine[s] konfliktorischen und widersprüchlichen Charakter[s] reproduziert.“ (Lipietz 1985, S. 109)*

Regulation im Verständnis der Regulationstheorie ist ein Begriff, der einen Zusammenhang von automatisch ablaufender Selbststeuerung (im Sinne des systemtheoretischen Konzepts der Autopoiesis) und intendierten Handlungen (Regulierung) beschreibt.

„Es [das Konzept der Regulation, Anm. d. Verf.] zielt weder auf einen planmäßigen, zielgerichteten Steuerungs- und Interventionskomplex noch auf eine anarchische oder autopoietische Bewegung der Auto-Regulation. Die mit diesem Konzept verbundene Absicht besteht vielmehr gerade in der analytischen Erfassung der Vermittlung/Artikulation beider üblicherweise autonom verhandelter Steuerungskomplexe.“ (Hübner 1990, S. 55)

Mit diesem Zusammenhang von intendierter und strukturabhängiger Steuerung wendet sich das Konzept der Regulation vor allem gegen das von der Neoklassik postulierte allgemeine Marktgleichgewicht, welches Märkten die Tendenz zuschreibt, Angebot und Nachfrage auszugleichen und damit Stabilität herauszubilden (vgl. Boyer 1990, S. 17 und S. 43).

Zwei weitere, weniger grundlegende als vielmehr hinsichtlich der Analyseebene übergeordnete Begriffe sind Produktionsweise und Entwicklungsweise.

Mit Produktionsweise wird eine gesamtgesellschaftliche Ordnung beschrieben. Nach Marx' können unter anderem eine kapitalistische, eine feudalistische usw. Produktionsweise unterschieden werden. Diese beruhen auf je verschiedenen Basisinstitutionen, etwa, für den Fall des Kapitalismus<sup>2</sup>, dem Privateigentum, der freien Lohnarbeit etc.

Allerdings beschreibt eine bestimmte, etwa die kapitalistische, Produktionsweise nicht die Einzelheiten der ökonomischen Struktur einer Gesellschaft. An diesem Punkt setzt die Regulationstheorie an, um mit der Einführung eigener, nicht auf Marx zurückgehender Begriffe genau diese detailliertere Darstellung zu ermöglichen (vgl. Boyer 1990, S. 32f und vgl. Boyer, Saillard 2002a, S. 38).

Der Begriff Entwicklungsweise beschreibt eine spezifische Phase innerhalb der übergeordneten Produktionsweise. Eine Entwicklungsweise ergibt sich aus der

---

<sup>2</sup> Sowohl in der Regulationstheorie als auch in dieser Arbeit bewegt sich der zu untersuchende Gegenstand im Rahmen einer vorherrschenden kapitalistischen Produktionsweise. Daher ist die Unterscheidung verschiedener Produktionsweisen nicht relevant.

Kombination eines Akkumulationsregimes mit einer Regulationsweise. Insofern bezeichnen die Begriffe Fordismus oder Postfordismus unterschiedliche Entwicklungsweisen, in denen sich verschiedene Akkumulationsregime und Regulationsweisen verbinden (vgl. Boyer, Saillard 2002b, S. 341).

Von entscheidender Bedeutung für die Regulationstheorie sind gerade diese beiden Begriffe, Akkumulationsregime und Regulationsweise.

### **2.2.1 Akkumulationsregime**

Dieser Begriff beschreibt eine spezifische Phase kapitalistischer Entwicklung auf einer, gegenüber den noch zu beschreibenden institutionellen Formen, abstrakten Ebene (vgl. Schmidt 1997, S. 29). Dargestellt werden soll hiermit ein Schema der gesellschaftlichen Reproduktion, das die Kontinuität der Akkumulation von Kapital sichert.

„Das Akkumulationsregime ist ein Modus systematischer Verteilung und Reallokation des gesellschaftlichen Produktes, der über eine längere Periode hinweg ein bestimmtes Entsprechungsverhältnis zwischen den Veränderungen der Produktionsbedingungen (dem Volumen des eingesetzten Kapitals, der Distribution zwischen den Branchen und den Produktionsnormen) und den Veränderungen in den Bedingungen des Endverbrauchs (Konsumnormen der Lohnabhängigen und anderer sozialer Klassen Kollektivausgaben, usw. ...) herstellt.“ (Lipietz 1985, S. 120)

Mit dem Akkumulationsregime werden also in erster Linie Verteilungsrelationen bezeichnet.

Nach Boyer bezieht sich das Akkumulationsregime auf folgende Aspekte.

- Organisation der Produktion, technische Struktur
- Zeitlicher Horizont der Kapitalverwertung
- Verteilung des (Mehr-) Wertes
- (soziale) Nachfrage, Zusammensetzung der Nachfrage
- Artikulation/Beziehung/Transfer zu nicht-kapitalistischen ökonomischen/gesellschaftlichen Formen (vgl. Boyer 1990, S. 35f).

Als Definition für den Begriff „regime of accumulation“ wird angeben:

„By this term I will designate the set of regularities that ensure the general and relatively coherent progress of capital accumulation, that is, that allow for the resolution or postponement of the distortions and disequilibria to which the process continually gives rise.“ (Boyer 1990, S. 35f)

Ein über einen längeren Zeitraum nahezu bestehendes Entsprechungsverhältnis zwischen den Bereichen, auf die die gesellschaftlich produzierten Werte und Güter verteilt werden, gleicht somit entstehende Ungleichgewichte aus und ermöglicht so die Kontinuität der Kapitalakkumulation. Damit diese Kontinuität der Akkumulation und die Verteilungsrelationen gewahrt bleiben, ist es jedoch notwendig, die dezentralen Entscheidungen der Marktteilnehmer zu regulieren, und zwar auf eine Art und Weise, die die Anforderungen des Akkumulationsregimes ‚erfüllt‘. Diese Funktion ‚erfüllt‘ die Regulationsweise<sup>3</sup>.

### 2.2.2 Regulationsweise

„Wir nennen im folgenden *Regulationsweise* die Gesamtheit institutioneller Formen, Netze und expliziter oder impliziter Normen, die die Vereinbarkeit von Verhaltensweisen im Rahmen eines Akkumulationsregimes sichern, und zwar sowohl entsprechend dem Zustand der gesellschaftlichen Verhältnisse als auch über deren konfliktuellen Eigenschaften hinaus.“ (Lipietz 1985, S. 121)

Boyer führt dazu weiter aus:

„I will therefore use the term *mode of regulation* to designate any set of procedures and individual and collective behaviors that serve to:

- *reproduce fundamental social relations* through the combination of historically determined institutional forms;
- *support and “steer” the prevailing regime of accumulation*; and
- ensure the compatibility over time of a *set of decentralized decisions*, without the economic actors themselves having to internalize the adjustment principles governing the overall system.“ (Boyer 1990, S. 43)

---

<sup>3</sup> Dieser Zusammenhang ist im Verständnis der Regulationstheorie nicht funktionalistisch. Die zu erfüllende Funktion wird nicht automatisch oder zwangsläufig in einer den Anforderungen entsprechenden Weise erbracht.

Die Regulationsweise sichert also die Reproduktion sozialer Verhältnisse, steuert und stützt das Akkumulationsregime und schafft eine Kompatibilität von dezentralen Entscheidungen gemäß den ‚Anforderungen‘ des Akkumulationsregimes.

Dies geschieht über die Herausbildung von generellen Normen und über die Bildung von Kompromissen (vgl. Schmidt 1997, S. 32f) beziehungsweise die Etablierung von Hegemonie<sup>4</sup>. Dadurch wird der Zusammenhalt der Gesellschaft mit ihren gegensätzlichen Interessen gesichert, indem Legitimität für die bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse und die Form der politischen Herrschaft produziert wird.

Der maßgebliche Zusammenhang von Akkumulationsregime und Regulationsweise:

Akkumulations-Regime	Produktion	(annähernde) quantitative und qualitative Entsprechung	Konsum
Regulations-Weise	Produktions-Normen		Konsum-normen

Abb. 1: Zusammenhang von Akkumulationsregime und Regulationsweise (eigene Darstellung)

Da die Regulationsweise mit ihrer ‚Funktion‘ der Steuerung und Sicherung des Akkumulationsregimes von der Dynamik gesellschaftlicher Auseinandersetzungen abhängig ist, kann ihre Entstehung nicht funktionalistisch verstanden werden. Ein kohärenter Zusammenhang von Akkumulationsregime und Regulationsweise bildet sich nicht automatisch heraus. Stattdessen ist die Entwicklung einer mit einem Akkumulationsregime kompatiblen Regulationsweise (inklusive der dieser zugrunde liegenden institutionellen Formen) eine „geschichtliche *Fundsache*“ (Lipietz 1985, S. 114).

<sup>4</sup> Kompromiss wird hier vor allem verstanden als Klassenkompromiss zwischen Arbeit und Kapital, aber auch als Kompromiss zwischen den verschiedenen Interessen von „Klassenfraktionen“. Da der Begriff Kompromiss jedoch stark eine gezielte Aushandlung und eine weitgehende Gegenseitigkeit nahe legt, scheint hier der Begriff Hegemonie im Sinne Antonio Gramscis angebracht zu sein, mit dem stärker eine passive Akzeptanz bestehender Verhältnisse und Ungerechtigkeiten (im Gegensatz zu einem allseitig vorteilhaften Kompromiss) betont wird (vgl. Röttger 1998, S. 136).

Die Regulationsweise ihrerseits ist, wie bereits ausgeführt, die „Gesamtheit institutioneller Formen [...]“, das „Integral“ (vgl. Hübner 1990, S. 177) einer Vielzahl einzelner, zum Teil widersprüchlicher gesellschaftlicher Kodifizierungen, die nun dargestellt werden sollen.

### 2.2.3 Institutionelle Formen

Auf einer untergeordneten Ebene der Analyse werden die institutionellen oder strukturellen Formen beschrieben<sup>5</sup>. Die institutionellen Formen werden als gesellschaftliche Institutionen verstanden, also die Regelungen, die anerkannt und verbindlich sind. Dies umfasst sowohl geschriebene wie ungeschriebene „Gesetze“. Boyer definiert „institutional forms“ wie folgt:

„I will thus define institutional forms (or structural forms) as any kind of codification of one or several fundamental social relations. The relevant institutional forms derive from the mode of production; [...]“ (Boyer 1990, S. 37)

Umfassender fällt die Definition bei Lipietz aus:

„Die institutionellen Formen sind die Erscheinungs- und sogar legalen Formen, in denen die betreffenden Akteure ihren Eintritt in das soziale Verhältnis (er)leben (selbst wenn sie kein entsprechendes Bewußtsein von der Natur dieses Verhältnisses haben): die Spielregel (im Gegensatz zur stummen und immanenten Realität) macht das Band, das sie vereint deutlich. Diese Formen sind durch Übereinkunft und Gewohnheit kodifiziert, häufig sogar, bevor sie das Siegel der Souveränität erhalten. Sie sind das Resultat eines *institutionalisierten Kompromisses*: den Tausch von Waren gegen Geld zu akzeptieren, ist bereits ein Kompromiß gegenüber der latenten Gewalt bei der Vergesellschaftung privater Arbeiten; einen Lohn zu akzeptieren, das bedeutet einen Kompromiß, der über die Höhe des Lohnes nicht vorentscheidet. Um die - durch die Konfliktualität der Verhältnisse - prekäre Regulation zu sichern, haben die institutionellen Formen auch eine Geschichte und sind sie ein Ergebnis der Kämpfe von Individuen und Klassen.“ (Lipietz 1985, S. 112f)

Die fundamentalen institutionellen Formen der kapitalistischen Produktionsweise sind: Das Geldverhältnis, das Lohnverhältnis, das Wettbewerbs- beziehungsweise

---

<sup>5</sup> Aufgrund des Zusammenhangs zwischen Regulationsweise und institutionellen Formen werden letztere jedoch von einigen Autoren (vgl. z.B. Delorme 1992, S. 164ff) nicht als eigenständige Analyseebene gesehen, sondern unter die Regulationsweise subsumiert. Hier soll jedoch der Darstellung Boyers gefolgt werden, wonach die institutionellen Formen eine eigenständige Analyseebene darstellen.

Konkurrenzverhältnis sowie als weitere das Internationale Regime<sup>6</sup> und die Form des Staates beziehungsweise der Staatsintervention.

Das Geldverhältnis umfasst alle institutionellen Verregelungen, die das monetäre System betreffen, sowohl in nationaler, geregelt durch die Zentralbanken, die Geldpolitik, etc., als auch in internationaler Hinsicht, durch den IWF, aber auch die Finanzmärkte und deren Beeinflussung der Wechselkurse.

Das Lohnverhältnis bezeichnet die Beziehung zwischen Kapital, Arbeit und Staat anhand der Kriterien Produktionsmittel, Lohn und Konsumstil. Unter der Art der Produktionsmittel werden die gegebenen Produktionsmittel und die damit einhergehende soziale und technische Organisation der Arbeit verstanden. Lohn meint in diesem Zusammenhang die Vertragsbeziehungen der Arbeitnehmer, also den Modus der Lohnfindung, die Zusammensetzung aus indirektem und direktem Lohn, Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern sowie die Art der betrieblichen und überbetrieblichen Konfliktbearbeitung. Der Konsumstil bezeichnet die Art und Weise, in welchen Anteilen Löhne durchschnittlich ausgegeben werden, etwa für Lebensmittel, langlebige Konsumgüter oder Wohneigentum.

Das Konkurrenzverhältnis beziehungsweise Wettbewerbsverhältnis beschreibt die Formen des Wettbewerbs. Dazu zählt vor allem die Eigentumskonzentration, die zu oligopolistischen oder polypolistischen Märkten führt. Daraus resultiert der Zeitpunkt, zu welchem produzierte Güter, verstanden als im Entstehen begriffene Werte, sich auch als solche realisieren: Weitgehend freie Konkurrenz bedeutet eine Verwertung nach Konfrontation mit dem Markt (ex post), ein Monopol sichert die Vorabbestimmung des Wertes (ex ante). Dieser Mechanismus hat weitreichenden Einfluss auf die Art konjunktureller zyklischer Krisen und das Ausmaß der in solchen Fällen vernichteten Werte (vgl. Boyer 1990, S. 37ff).

Hinzuzufügen ist, dass das Konkurrenzverhältnis nicht nur die Eigentumskonzentration und deren Auswirkungen beschreibt, sondern ebenso den Wettbewerb unter Arbeit-

---

<sup>6</sup> Internationales Regime ist hier nicht im Sinne der Regimetheorie der Lehre von den Internationalen Beziehungen als eine bestimmte Art der internationalen Verregelung beziehungsweise Verrechtlichung zu verstehen. Im Sinne der Regulationstheorie beschreibt die gesamte Einbindung eines Nationalstaates in die internationale Herrschafts- und Wirtschaftsordnung.

nehmern, beziehungsweise dessen partielle Außerkraftsetzung durch gewerkschaftliche Organisation.

Als institutionelle Formen sind diese drei, Geld, Lohn und Konkurrenz, fundamental in ihrer Bedeutung für die kapitalistische Produktionsweise. Zwei weitere sind deshalb wichtig, weil sie den Raum beschreiben, innerhalb dessen sich der sozioökonomische Prozess abspielt.

Das Internationale Regime bezeichnet die Einbindung eines Nationalstaates ins internationale Staatensystem und dessen Positionierung darin. Von Interesse für die Regulationstheorie sind dabei vor allem ökonomische Aspekte, wie sie beispielsweise durch das GATT beziehungsweise die WTO oder auch den IWF repräsentiert werden sowie die Art und Weise, wie der betreffende Staat in die internationale Arbeitsteilung eingebunden ist.

Die letzte und für diese Magisterarbeit entscheidende institutionelle Form ist die Form der Staatsintervention, oder auch Form des Staates, die die Beziehung zwischen Staat, Kapital, Arbeit und Akkumulationsprozess beschreibt.

Der Staat, auf den im folgenden Kapitel noch einmal zurückzukommen sein wird, wird demnach verstanden als Set von institutionalisierten Kompromissen. Je nachdem, wie der Staat durch Steuern und Gesetze interveniert, lässt sich die Qualität der Staatsintervention charakterisieren. Diese Intervention wird gängigerweise mit Begriffen wie Nachtwächterstaat, Wohlfahrtsstaat oder Wettbewerbsstaat beschrieben (vgl. Boyer 1990, S. 41f).

Über diese analytische Trennung hinaus ist jedoch der interdependente Charakter der einzelnen institutionellen Formen zu unterstreichen, die in ihrer Gesamtheit die Regulationsweise ausmachen. So hängt die Einbindung des Staates ins internationale Regime wesentlich mit der Form der Intervention zusammen. Ebenso nimmt der Staat durch Gesetze, zum Beispiel durch Regelung von Mitbestimmung, durch Garantie der Tarifautonomie oder durch die Ausgestaltung der Rechte der Gewerkschaften, auf das Verhältnis von Arbeit und Kapital und damit das Lohnverhältnis maßgeblichen Einfluss.

Die institutionellen Formen:

Institutionelle Formen				
Geldverhältnis	Lohnverhältnis	Konkurrenz- verhältnis	internationales Regime	Form des Staates

Abb. 2: institutionelle Formen (eigene Darstellung)

Das Gesamtschema der Beziehungen und Einbettungen regulationstheoretischer Analyseebenen und Begrifflichkeiten lässt sich folgendermaßen darstellen:

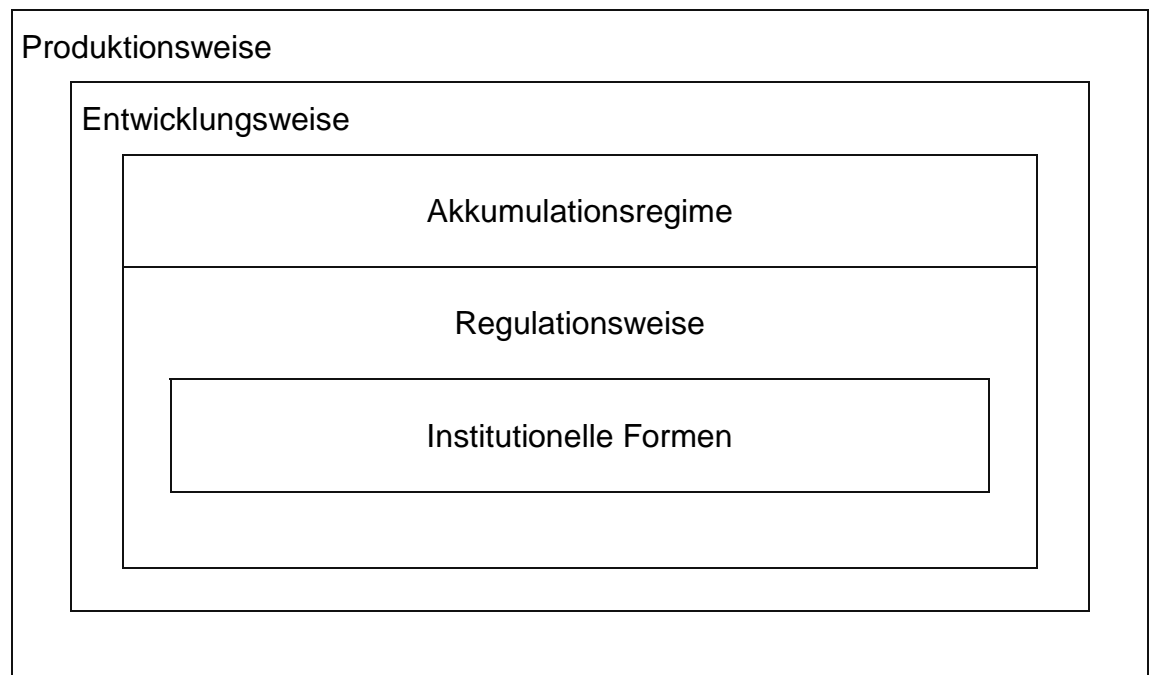


Abb. 3: Gesamtschema der Regulationstheorie (eigene Darstellung)

Die Basis bilden die einzelnen institutionellen Formen, aus deren zum Teil widersprüchlicher Gesamtheit die Regulationsweise hervorgeht. Diese wiederum sichert den Bestand des nebengeordneten Akkumulationsregimes. Die Kombination aus Regulationsweise und Akkumulationsregime stellt eine Entwicklungsweise dar, die eine bestimmte Phase innerhalb einer vorherrschenden Produktionsweise bezeichnet.

### 2.3 Stabilität und Zerfallen von Entwicklungsweisen

Wie schon hinsichtlich der Kompatibilität von Akkumulationsregime und Regulationsweise bemerkt, ist die Stabilität sozioökonomischer Strukturen laut Regulationstheorie immer prekär, da sich Kompatibilität nicht automatisch herstellt. Daher sind sowohl das Etablieren einer neuen Entwicklungsweise als auch deren fortdauernder Bestand in keiner Weise sicher, gerade auch angesichts der sich dynamisch entwickelnden ökonomischen und sozialen Verhältnisse, die stets neue Bedingungen aneinander stellen. Diese Tendenz zur Instabilität und Inkompatibilität kann auch prinzipiell nicht dadurch außer Kraft gesetzt werden, dass gesellschaftliche Gruppen, oder auch breite Bevölkerungsschichten, die ein Interesse am Fortbestand des Status quo haben, sich aktiv um Stabilität bemühen.

Hinsichtlich des Auseinanderbrechens einer stabilen Konfiguration entwickelt die Regulationstheorie eine ganze Krisentypologie, die sich vor allem an der Reichweite der Krise orientiert (vgl. Boyer 1990, S. 48ff). Krisen einer Entwicklungsweise sind aufgrund der Dynamik sowohl von Akkumulationsregime als auch Regulationsweise, wodurch ständig die Kompatibilität beider durch eine disparate Entwicklung in Frage gestellt wird, wahrscheinlich.

Aufgrund dieser nur zeitweise bestehenden Stabilität kommt es also immer wieder zur Ablösung von Entwicklungsweisen, so dass man historisch verschiedene Phasen des Kapitalismus unterscheiden kann. Als solche Phasen werden Präfordismus, Fordismus sowie Postfordismus genannt, wobei im Rahmen dieser Hausarbeit der Übergang vom Fordismus zum Postfordismus von Interesse ist<sup>7</sup>.

Eine präfordistische Phase des Kapitalismus bestand in den USA solange, bis diese durch die New-Deal-Politik in den 1930er Jahre abgelöst wurde (vgl. Hirsch 2002, S. 89). Schon zuvor jedoch wurden mit dem „scientific management“ F. W. Taylors und dem Fließband Henry Fords die organisatorischen und technischen Grundlagen für eine neue Phase geschaffen.

---

<sup>7</sup> Da die Krise des Fordismus Ausgangspunkt für die Regulationstheorie war, kommt in der Terminologie eine Fixierung auf den Fordismus zum Durchschein.

In Westeuropa wird die Ablösung des Präfordismus durch den Fordismus zeitlich an den Nachkriegsaufschwung der 1950er geknüpft. In national je verschieden starker Ausprägung war dies mit dem einander bedingenden Anstieg von Massenproduktion und Massenkonsum verbunden<sup>8</sup>. Außerdem wurden staatliche Sicherungssysteme ausgebaut und mit einer keynesianisch inspirierten Politik lange Zeit erfolgreich versucht, dieses stark auf Wachstum ausgelegte Modell zu stabilisieren und zu erhalten<sup>9</sup>. Wesentlicher Bestandteil des Fordismus im Weltmaßstab war das so genannte Bretton-Woods-System, das 1944 zur Regulierung des internationalen monetären Systems beschlossen wurde<sup>10</sup>. Das Ende dieses Systems Anfang der 1970er Jahre stellt daher auch einen der wesentlichen Aspekte des Beginns der Krise des Fordismus dar (vgl. Deppe 1997, S. 43ff und vgl. Initiativegruppe Regulationstheorie 1997, 14ff).

Als politischer Ausgangspunkt für den Postfordismus gelten die Regierungsübernahme von Margaret Thatcher und Ronald Reagan 1979 beziehungsweise 1980. Diese läuteten einen weltweiten Prozess der so genannten Deregulierung und Liberalisierung ein, verknüpft mit einem Übergang von der keynesianischen nachfrage- zur neoliberalen angebotsorientierten Wirtschaftspolitik (vgl. Hirsch 2002, S. 97ff). Vor dem Hintergrund sinkender weltwirtschaftlicher Wachstumsraten und steigender Arbeitslosigkeit geriet die Finanzierung fordistischer ‚Errungenschaften‘ unter Druck; insofern war diese Epoche auch von immer neuen Versuchen geprägt, den Sozialstaat zu reduzieren. Einen zusätzlichen Schub bekam dieser Prozess durch das Ende des Ost-West-Konflikts (vgl. Deppe 1997, S. 48ff).

Die Frage, ob sich nach dieser Krisenphase des Fordismus inzwischen ein postfordistisches Akkumulationsregime durchgesetzt hat, oder ob es sich derzeit nur um eine Fortsetzung der Krise des Fordismus handelt, war in der Regulationstheorie in den

---

<sup>8</sup> Obwohl sich weltweit alle wichtigen Industrieländer als fordistisch bezeichnen lassen, wird damit nicht ein einheitlicher Typus beschrieben, sondern ein relativ breites Spektrum verschiedener Ausprägungen. Meist werden eine nordamerikanische, westeuropäische und eine ostasiatische Variante unterschieden. Die „europäische Variante“ ließe sich jedoch noch weiter ausdifferenzieren, da beispielsweise deutliche Unterschiede zwischen Deutschland und Skandinavien existieren.

<sup>9</sup> Eine genuin keynesianische Politik kam in der BRD erst mit der Großen Koalition seit 1966 beziehungsweise mit dem Stabilitätsgesetz des Jahres 1967 zum Zuge. Dieser späte Zeitpunkt kann mit dem in Westdeutschland enormen Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit begründet werden. Dieses machte eine keynesianische Politik, die zur Vermeidung von Krisen angelegt ist, zuvor nicht notwendig.

<sup>10</sup> An den Verhandlungen zur Ausgestaltung dieses internationalen monetären Systems war John Maynard Keynes als Mitglied der britischen Delegation persönlich beteiligt. Wie stark dessen Einfluss (beziehungsweise der britische Einfluss gegenüber dem amerikanischen insgesamt) war, sei dahingestellt. Als Symbol für die Bedeutung des Keynesianismus als Mainstream der Wirtschaftstheorie zu dieser Zeit kann dieses Faktum dennoch gelten (vgl. auch Hirsch 1992, S. 229f).

1990ern teilweise umstritten.<sup>11</sup> Es hat sich jedoch die Annahme durchgesetzt, dass von einem neuen, postfordistischen Akkumulationsregime auszugehen ist (vgl. Aglietta 2000, S. 94 und Hirsch 2002, S. 9).

---

<sup>11</sup> So wird etwa der Titel des Aufsatzes von Bieling, Dörre u.a. auch als Frage formuliert: „Am Beginn einer neuen Epoche?“ (Bieling, Dörre u.a. 2001).

### 3. Der Staat aus Sicht der Regulationstheorie

Um die Frage zu beantworten, ob die von der Regulationstheorie beschriebene Transformation des keynesianischen Wohlfahrtsstaates zum neoliberalen Wettbewerbsstaat stattgefunden hat, soll an dieser Stelle zunächst geklärt werden, was unter Staat aus regulationstheoretischer Sicht zu verstehen ist und welche Bedeutung beziehungsweise Rolle er bei der Regulation einnimmt. Dabei bemerkt Hirsch, dass es entscheidend darauf ankommt, den Staat gesellschaftstheoretisch, nicht etwa juristisch oder organisationssoziologisch, zu erklären. Den gesellschaftstheoretischen Hintergrund bildet dabei die Marx'sche Kritik der bürgerlichen Gesellschaft.

#### 3.1 Grundzüge einer Staatstheorie

Die staatstheoretisch angereicherte Regulationstheorie à la Hirsch und Jessop bezieht sich vor allem auf Antonio Gramsci und Nicos Poulantzas. Daneben wird jedoch durchaus auch auf Max Weber Bezug genommen, sowohl hinsichtlich dessen Charakterisierung des Staates, als auch, allerdings eher indirekt, hinsichtlich der von ihm formulierten Verbindung von Herrschaft und Legitimität.

Die Pole, zwischen denen sich diese Staatstheorie bewegt, sind zum einen der „politizistische“ und zum anderen der „ökonomistische“.

Unter Politizismus wird dabei verstanden, dass der Staat als „power container“ (Röttger 1998, S. 141) betrachtet werden kann. Dies impliziert, dass der Staat allen Akteuren und Strategien gleichermaßen zugänglich ist, dass er also zunächst ein gänzlich neutrales und voll autonomes Instrument ist.

Ökonomismus hingegen beschreibt die Position, nach der staatliches Handeln vollständig durch die Strukturbedingungen der kapitalistischen Ökonomie determiniert ist. Dem Staat kommt nur die Rolle des „ideellen Gesamtkapitalisten“ zu, er ist nur Reflex der ökonomischen Basis.

Die Sicht auf den Staat aus der Perspektive dieser Theorievariante geht hingegen davon aus, dass dieser sowohl durch die Strukturbedingungen der kapitalistischen Ökonomie

und der bürgerlichen Gesellschaft geprägt ist, als auch über eine relative Autonomie verfügt und insofern durchaus verschiedenen Strategien zugänglich ist. Damit verbindet die staatstheoretische Regulationstheorie Elemente der politizistischen und der ökonomistischen Betrachtung des Staates und vermeidet dabei deren jeweilige verkürzte Sicht auf Möglichkeiten und Funktionen des Staates.

Die Existenz organisierter politischer Gewalt in Form eines Staates wird nicht als selbstverständlich betrachtet. Daher muss es einen ‚Ursprung des Staates‘ geben.

„ [...] Staaten im heutigen Sinne [hat es] nicht immer gegeben. Nicht jede politische Herrschaft nimmt die Gestalt eines von der »Gesellschaft« getrennten »Staates« an. [...] Von »Staat« als Herrschaftsform ist prinzipiell erst dann zu sprechen, wenn sich ein eigenständiger, zentralisierter Gewaltapparat getrennt von Gesellschaft und Ökonomie herausbildet, »Politik« und »Ökonomie« als gesellschaftliche Funktionsbereiche damit auseinandertreten.“ (Hirsch 2002, S. 18)

Nach diesem Verständnis ist Staat etwas Spezifisches der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft. Er wird als historisch entstandene Organisationsform betrachtet, die aus der Gesellschaft hervorgegangen ist und die ein entscheidendes Austragungsfeld gesellschaftlicher Konflikte ist.

Der Staat ist jedoch weder die natürliche Form der politischen Organisation, noch ist er unerlässliches Organisationsprinzip (vgl. Narr, Schubert 1994, S. 27). Er ist nicht die Form des Regierens schlechthin, sondern eine historisch entstandene Form des Regierens (vgl. Bröckling u.a. 2000, S. 26f und vgl. Lemke 2000, S. 40f).

„Nicht der Staat hat das Regieren hervorgebracht, eher ist der Staat eine besondere Form geworden, die das Regieren angenommen hat, [...].“ (Miller, Rose 1994, S. 57)

### **3.1.1 Der Ansatz Antonio Gramscis**

Dieser Ansatz ist in erster Linie dadurch geprägt, eine ökonomistische Interpretation Marx' zurückzuweisen. Gramsci bezieht sich dazu auf Aspekte des Marx'schen Frühwerkes, wie etwa die Feuerbachthesen, um den so genannten „mechanischen historischen Materialismus“ (vgl. Gramsci 1980, S. 219), also eben jene ökonomistische Position, zu widerlegen.

Den Versuch, Politik und Ideologie und letztlich auch sämtliche Phänomene des so genannten Überbaus als Reflexe der ökonomischen Basis darzustellen, bezeichnet Gramsci als „primitiven Infantilismus“ (Gramsci 1980, S. 219). Vielmehr kommen in den Bereichen Ideologie und Politik Eigendynamiken zum Zuge, die sich nicht aus den Bedingungen der Basis erklären lassen. Die Eigendynamik ist der Raum für die relative Autonomie des Staates gegenüber der ökonomischen Basis. Aufgrund der Verschränkung von Basis und Überbau führt die relative Autonomie auch zur Beeinflussung/Veränderung der ökonomischen Basis selbst.

Den Überbau unterteilt Gramsci in zwei Ebenen: Staat oder politische Gesellschaft und zivile Gesellschaft oder Zivilgesellschaft. Der Staat wird verstanden als die Summe der öffentlichen Institutionen, Verwaltungsapparate, usw., die das Gewaltmonopol innehaben. Die Zivilgesellschaft hingegen ist die Ebene, auf der Parteien, Verbände, Kirchen angesiedelt sind und die darüber hinaus in einem umfassenden Sinne eine gesellschaftliche Kultur bezeichnet. Hier wird um die öffentliche Meinung gestritten; hier wird versucht, Konsens und Hegemonie herzustellen (vgl. Kebir 1991, S. 52f). Den Zusammenhang von politischer und ziviler Gesellschaft bezeichnet Gramsci mit dem Terminus „integraler Staat“ (vgl. Hirsch 1992, S. 223ff).

Hegemonie ist einer der zentralen Begriffe des Ansatzes Gramscis. Er bezeichnet die geistig-moralische Vorherrschaft einer Gruppe innerhalb der Gesellschaft.

„Die Vormachtstellung einer sozialen Gruppe offenbart sich auf zweierlei Weise, als ‚Herrschaft‘ und als ‚geistige und moralische Führung‘.“ (Gramsci 1980, S. 277)

Darin ist auch der Weber'sche Aspekt der Notwendigkeit des Glaubens an die Legitimität von Herrschaft aufgehoben. Die alleinige Verfügung über das Gewaltmonopol ist demnach nicht hinreichend für die Aufrechterhaltung von Herrschaft. Vielmehr ist auch ein gewisses Maß an Bereitschaft der Beherrschten notwendig, Herrschaft hinzunehmen. Und dies wird nach Gramsci durch Hegemonie hergestellt, die bestimmte Werte und Normen als gesellschaftliche Standards durchsetzt und so die Bereitschaft der Beherrschten, beherrscht zu werden, sichert.

Getragen wird Hegemonie von einem in der jeweiligen Epoche herrschenden so genannten historischen Block. In diesem Begriff fließen die zuvor genannten Punkte

zusammen. Er bezeichnet die Verschränkung von ökonomischer Basis, staatlicher Politik und zivilgesellschaftlicher Hegemonie (vgl. Kebir 1991, S. 85) und beschreibt so die jeweils spezifische Art einer bestimmten Koalition von Klassenfraktionen, ihre gesellschaftliche Vormachtstellung zu sichern.

### 3.1.2 Der Ansatz Nicos Poulantzas'

Nicos Poulantzas greift in seinem Werk wesentlich auf das Gramscis zurück und betrachtet den Staat in erster Linie klassenanalytisch.

Obwohl der bürgerliche Staat als Spezifikum der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft gesehen wird, wird er nicht als bloßes Herrschaftsinstrument einer Klasse, als Diktatur der Bourgeoisie, noch als aus den Notwendigkeiten der kapitalistischen Produktionsweise ableitbar verstanden (vgl. Poulantzas 2002, S. 78f). Vielmehr geht Poulantzas davon aus, dass der Staat über eine relative Autonomie sowohl gegenüber der ökonomischen Basis als auch gegenüber der ökonomisch herrschenden Klasse verfügt, und erweitert damit das von Gramsci vertretene Verständnis von relativer Autonomie des Staates.

„Der Staat als Ausdruck der politischen Form der kapitalistischen Gesellschaft ist also weder das (bewußt geschaffene) Instrument der herrschenden Klasse(n) noch selbständig handelndes Subjekt, sondern der verobjektivierte Ausdruck eines sozialen Verhältnisses, eine verselbständigte Gestalt der Beziehungen zwischen den Individuen, Gruppen, Klassen und Klassen»fraktionen« [...]“ (Hirsch 1992, S. 211)

Die relative Autonomie des Staates resultiert nach Poulantzas aus dessen relativer Trennung von der Ökonomie. Anders als im Feudalismus sind ökonomische und politische Herrschaft nicht direkt miteinander verbunden (vgl. Poulantzas 2002, S. 46f).

Gewissermaßen analog zur Herausbildung des freien Lohnarbeiters, also in diesem Zusammenhang der Trennung des Arbeiters von den Produktionsmitteln, beruhen die kapitalistischen Verhältnisse auch darauf, dass die ökonomisch herrschende Klasse von den staatlichen Herrschaftsmitteln getrennt wird (vgl. Hirsch 2002, S. 21f). Damit wird der Staat zum Inhaber des „Monopols legitimer physischer Gewalt“ (Weber zit. n. Hirsch 2002, S. 22). Gerade diese Loslösung des Gewaltmonopols von den Klassen, auch der Bourgeoisie, zeichnet die bürgerliche Gesellschaft aus.

Staat und Ökonomie stellen aber keine jeweils hermetisch abgeschlossenen Sphären dar. Weder kann der Staat ohne Bezugnahme auf die Ökonomie erklärt werden, noch die Ökonomie ohne Bezugnahme auf den Staat.

„Der Staat/das Politische [...] existierte immer schon konstitutiv, wenn auch in unterschiedlichen Formen, in den Produktionsverhältnissen und ihrer Reproduktion [...].“ (Poulantzas 2002, S. 45)

Die Entwicklung des Staates, der als Produkt der gesellschaftlichen Verhältnisse angesehen wird, ist ebenso wie diese Verhältnisse selbst nie abgeschlossen, sondern immer dynamisch. Er wird fortwährend durch die gesellschaftliche Entwicklung beeinflusst und stellt einen Knotenpunkt der gesellschaftlichen Macht- und Kräfteverhältnisse dar.

„Er [der Staat, Anm. d. Verf.] ist die materielle und spezifische Verdichtung eines Kräfteverhältnisses zwischen den Klassen und Klassenfraktionen.“ (Poulantzas 2002, S. 160)

Diese Beeinflussung ist aber kein einfacher Reflex auf die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse. Der Staat übt seinerseits einen Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung aus. Er verfügt über ein gewisses Beharrungsvermögen gegenüber der fortwährenden Veränderung der Verhältnisse. Darüber hinaus wird der Staat nicht als monolithische Einheit verstanden. Vielmehr stellt er ein durchaus heterogenes Ensemble von Institutionen dar, die nicht in jedem Fall reibungslos miteinander zusammenarbeiten. Diese Heterogenität beruht auf den konfligierenden Interessen innerhalb der Gesellschaft.

„Der Staat ist kein monolithischer Block, sondern ein strategisches Feld.“ (Poulantzas 2002, S. 170)

Aufgrund der Koppelung des Staates an die gesellschaftlichen Verhältnisse, die aufgrund des ungewissen Ausgangs von Klassenkämpfen dynamisch sind, kann es nach Poulantzas keine allgemeingültige Staatstheorie geben (vgl. Poulantzas 2002, S. 48f), sondern nur Theorien für die jeweilige Phase der kapitalistischen Gesellschaft (vgl. Poulantzas 2002, S. 155f).

Hier setzt auch die Regulationstheorie an, die die verschiedenen Formen des Staates bzw. der Staatsintervention erklären will.

### 3.2 Die Bedeutung der Staatsintervention in der Regulationstheorie

Aus regulationstheoretischer Sicht ist der Staat als eine aus der Gesellschaft hervorgegangene Organisation kein steuerndes Subjekt, da die Gesellschaft sich in ihrer Gesamtheit selbst steuert. Er wird jedoch als ein Mittel zur Selbststeuerung, ein „institutionelles Zentrum“ (Hirsch 2002, S. 58) der Regulation und somit wichtiger Aspekt gesellschaftlicher Regulation neben anderen betrachtet (vgl. Hirsch 1992, S. 222f).

Hierin zeigt sich die zuvor an Gramsci und Poulantzas festgemachte Klassifizierung des Staates weder als Sache noch als Subjekt, sondern eben als in gewisser Weise einer Verschränkung beider Momente miteinander.

„... the state cannot just be seen as a regulatory *deus ex machina* to be lowered on stage whenever capital relation needs it. Instead the state must be an object as well as an agent of regulation.“ (Jessop 1990, S. 200)

Für die Regulation bedeutet dies ebenfalls, dass der Staat nicht einzig als Regulator oder als Regulierter betrachtet werden kann. Der Staat als soziale Form unterliegt selbst dem Prozess der Aufrechterhaltung einer bestimmten Ordnung trotz bestehender Widersprüche (vgl. Delorme 1992, S. 163) und verfügt ebenso über eine regulatorische Funktion. Diese besitzt der Staat in jeder seiner spezifischen, epochenabhängigen Ausformung.

„Der Staat ist notwendig also immer ‚Interventionsstaat‘ im weitesten Sinne, [...].“ (Hirsch 1992, S. 210)

Und der entscheidende Unterschied zwischen den verschiedenen Formen des Staates lässt sich nicht quantitativ an einem Mehr oder Weniger an staatlicher Intervention festmachen, sondern an der jeweiligen Qualität der Intervention.

### 3.3 Formen der Staatsintervention

Die Regulationstheorie unterscheidet verschiedene Formen der Staatsintervention. Diese sind ihrerseits mit dem Wandel von Entwicklungsweisen verbunden, da sie durch umfassende Veränderungen der ökonomischen und sozialen Zusammenhänge, also Akkumulationsregime und Regulationsweise, hervorgerufen werden, beziehungsweise (Teil-) Ursache für eben diese Veränderungen sind.

Sehr schematisch unterscheidet die Regulationstheorie zunächst zwischen Formen des Staates im Präfordismus, im Fordismus und im Postfordismus, die unter anderem mit den Begriffen Nachwächterstaat, Wohlfahrtsstaat und Wettbewerbsstaat belegt werden. Zu bemerken ist, dass der Wechsel von einer Form des Staates in die andere sich weder bruchlos noch abrupt vollzieht, sondern vielmehr in einer Mischung aus beidem einen durchaus langwierigen Prozess darstellt. Dieser besteht in einer von gesellschaftlichen Konflikten getragenen Demontage beziehungsweise Erosion alter und der schrittweisen Etablierung neuer Formen. Neue Formen gesellschaftlicher Regulation bedienen sich dabei durchaus bestehender Institutionen und etablieren sich in diesen, anstatt neue Institutionen aufzubauen (vgl. Deppe 1997, S. 138).

Hierbei ist von entscheidender Bedeutung, dass der in einer wie auch immer gearteten Krise begründete Zusammenbruch des jeweiligen *ancien régime* keinesfalls die Notwendigkeit einer funktionierenden neuen Ordnung in sich trägt. Stattdessen ist der Ausgang der Krise umkämpft und kontingent.

Der Versuch, neue Formen der Staatsintervention zu etablieren und damit eine Kohärenz zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise zu erzeugen, stellt sich auch nicht ausschließlich als Auseinandersetzung von ausgereiften Strategien und Gegenstrategien dar, sondern nicht zuletzt als Trial-and-Error-Verfahren.

Für die politikwissenschaftliche Analyse bedeutet dies, dass *ex ante* Voraussagen über die Art der Form des Staates unzulässig sind, da sie damit einen eher teleologischen Charakter annehmen würden. Stattdessen ist eine *ex post* Analyse der ‚geronnenen Formen des Klassenkampfes‘ notwendig (vgl. Jessop 2002, S. 269).

Die regulationstheoretische Diagnose geht von einem Zusammenbruch der fordistischen Entwicklungsweise und einer während einer längeren Krisenperiode stattfindenden Transformation zu einer postfordistischen Entwicklungsweise aus. Das Ende des auf Massenproduktion und Massenkonsum beruhenden Akkumulationsregimes und der monopolistisch-keynesianischen Regulationsweise bedeutet insofern auch ein Ende für die Form des Staates, die im Fordismus vorherrschend war, sowie den Versuch der Etablierung einer neuen Regulationsweise auch eine neue Form des Staates zu entwickeln (vgl. Hirsch 2002, S. 106).

Deshalb sollen die betreffenden Formen des Staates im folgenden Kapitel eingehend dargestellt werden.

## 4. Analysekriterien zur Beurteilung der Staatsintervention

Wie in den beiden vorangegangenen Kapiteln beschrieben wurde, unterscheidet die Regulationstheorie verschiedene Formen der Staatsintervention beziehungsweise Formen des Staates. Nach Nicos Poulantzas kommt derartigen Formen des Staates eine so unterschiedliche Qualität zu, dass eine Staatstheorie jeweils in Abhängigkeit von diesen Formen formuliert werden muss.

Jessop spricht dabei ausdrücklich davon, dass die Formen der Staatsintervention als Idealtypen aufzufassen sind. Ganz im Weber'schen Sinne werden diese Idealtypen geformt

„[...] through the one-sided accentuation of empirically observable features [...] to construct a logically possible social phenomenon. [...] They accentuate certain distinctive features of a phenomenon in order to identify what lends its structural coherence [...] and to highlight distinctive developmental tendencies. In this sense they are intended to serve as theoretically informed reference points in empirical analyses rather than as substitutes for such analyses [...].” (Jessop 2002, S. 254f)

Insofern sollen in diesem Kapitel die von der Regulationstheorie dargestellten Idealtypen nachgezeichnet werden, um dann den Versuch einer solchen empirischen Analyse zu unternehmen und damit letztlich ein Urteil über die Aussagekraft dieser Theorie fällen zu können<sup>12</sup>.

### 4.1 Dimensionen der Analyse

Von Bedeutung ist des Weiteren auch, anhand welcher Dimensionen die Idealtypen der Form der Staatsintervention gegliedert werden.

Eine übersichtliche Darstellung findet sich in erster Linie bei Jessop, dessen Darstellung daher zur Orientierung herangezogen wird. Auch bei Hirsch und anderen lassen sich

---

<sup>12</sup> Idealtypen im Weber'schen Sinn bedeutet keine exakte Darstellung real vorfindbarer Zustände, sondern eine Abstraktion zwecks Konzentration auf das Wesentliche. Sie werden jedoch gerade in der Absicht einer anschließenden Konfrontation mit empirischen Daten konstruiert. Insofern ist das Nutzen der abstrakten Idealtypen für einen Abgleich mit den konkreten Fakten sinnvoll und Teil des Zwecks ihrer Konstruktion.

eine Reihe von Aspekten finden, die in das Jessop'sche Schema passen (vgl. Hirsch 2002, S. 110ff und S. 125ff und vgl. Hirsch 1995, S. 109ff). Notwendig erscheint aber eine Synthese der leicht variierenden Konzepte.

Jessop schlägt die folgenden vier Analysedimensionen vor:

Die Sicherung der Akkumulation von Kapital: Dies umfasst im weitesten Sinne alle Maßnahmen, die ergriffen werden, um die extra-ökonomischen Bedingungen zu schaffen beziehungsweise aufrecht zu erhalten, die zur anhaltenden Akkumulation von Kapital nötig sind und die nicht aus dem Kapitalverwertungsprozess selbst entspringen können (vgl. Jessop 2002, S. 42ff). Dazu interveniert der Staat mit verschiedenen Mitteln an verschiedenen Punkten. Die Unterschiede der Formen der Staatsintervention ergeben sich aus der Qualität und Intensität der Interventionen.

„The relative weight and adequacy of such means of intervention [...] vary significantly over time and in relation to specific accumulation regimes.” (Jessop 2002, S. 43)

Diese sehr weitreichende Beschreibung wird an anderer Stelle anhand der sie charakterisierenden Wirtschaftspolitiken – „distinctive set of economic policies“ (Jessop 2002, S. 59) – beschrieben und damit eingegrenzt und operationalisiert.

Arbeitskraft und soziale Reproduktion: Hiermit wird die staatliche Intervention beschrieben, die dazu dient, die soziale Reproduktion sowie die warenförmige Verwertbarkeit der Arbeitskräfte, Arbeit als fiktive Ware, zu sichern. Dazu werden Sozialpolitiken im weitesten Sinne, „distinctive set of social policies“ (Jessop 2002, S. 59), eingesetzt, die bestimmte Lebensphasen, z.B. Kindheit, Alter, Krankheit, absichern und die Bedingungen der Verwertung der Arbeitskraft regeln (vgl. Jessop 2002, S. 44ff).

Das Mehrebenensystem politischer Räume: Hier wird die Frage nach der „primary scale“, der entscheidenden Ebene im politischen Mehrebenensystem, gestellt (vgl. Jessop 2002, S. 48ff).

„The primary scales and temporal horizons around which such fixes are built and the extent of their coherence vary considerably over time. This is reflected in the variable coincidence of different boundaries, borders or frontiers of action and the changing primacy of different scales.“ (Jessop 2002, S. 49)

Als Ebenen werden dabei folgende genannt: Globus, Makroregion, Nationalstaat, Mikroregion, sowie eine dazu quer liegende transnationale Ebene politischer und zum Teil zivilgesellschaftlicher Netzwerke (vgl. Narr, Schubert 1994, S. 12f, S. 23 und S. 147f). Dabei wird in erster Linie die Perspektive der bisherigen „primary scale“, der Ebene des Nationalstaates, eingenommen und betrachtet, wie sich die Bedeutung dieser Ebene weiterentwickelt.

Der Modus des Regierens<sup>13</sup>: Damit wird die Art der Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse beschrieben. Die Pole, zwischen denen dies oszilliert sind government, in diesem Zusammenhang verstanden als staatszentrierte und hierarchische Art der Entscheidungsfindung und -durchsetzung, sowie governance, verstanden als nicht-hierarchischer Aushandlungsprozess unter mehreren Akteuren unter direkter oder indirekter Beteiligung des Staates (vgl. Jessop 2002, S. 51ff).

Aus den zur Orientierung dargestellten Analysedimensionen Jessops sollen in Verbindung mit den Darstellungen von Hirsch (vgl. Hirsch 2001a, S. 117ff und vgl. Hirsch 2002, S. 106ff) nun die dieser Arbeit zugrunde liegenden Dimensionen erarbeitet werden. Die daraus entwickelte Dreiteilung in „staatliche Handlungslogiken“, „Staat und gesellschaftliche Akteure“ sowie „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ orientiert sich zudem an der anglophonen Unterscheidung von policy, politics und polity, womit die im deutschen Begriff Politik zusammengefassten Aspekte Inhalt, Prozess und Form (vgl. Böhret u.a. 1988, S. 7) differenziert ausgedrückt werden. Eine solche dreiteilige Dimensionierung klingt auch bei Purcell (vgl. Purcell 2002, S. 289ff) und, allerdings nicht explizit, bei Hirsch (vgl. Hirsch 2001, S. 117f) an.

---

<sup>13</sup> Jessop verwendet den Begriff governance sowohl als Oberbegriff, als auch zur Bezeichnung eines der unter diesen Oberbegriff fallenden Elemente (vgl. Jessop 2002, S. 52). In der deutschsprachigen Politikwissenschaft wird governance zur Beschreibung einer gewissermaßen subjektlosen Form des Regierens ohne Regierung verwandt, analog zur zweiten Begriffsverwendung bei Jessop. Als deutschen Oberbegriff verwende ich zur Unterscheidung „Modus des Regierens“.

#### **4.1.1 Analysedimension „staatliche Handlungslogiken“**

Die beiden Dimensionen Kapitalakkumulation und soziale Reproduktion zielen auf bestimmte Formen von „economic policies“ beziehungsweise „social policies“ und richten sich damit jeweils auf inhaltliche Dimensionen. Daher erscheint es sinnvoll, beide zu der Dimension „staatliche Handlungslogiken“ zusammenzufassen.

Diese Dimension soll sowohl die inhaltlich-theoretischen Prämissen enthalten, die dem staatlichen Handeln zugrunde liegen, als auch die daraus abgeleiteten politischen Programme, die auf die konkrete Umsetzung und Problemlösung hinsichtlich einzelner Policy-Felder abzielen. Bezüglich des dreidimensionalen Politikbegriffes stellt dies die Dimension „Policy“<sup>14</sup> dar (Böhret u.a. 1988, S. 7).

#### **4.1.2 Analysedimension „Staat und gesellschaftliche Akteure“**

Die Dimension, die verschiedene Modi des Regierens beschreibt, soll in einem weiter gefassten Sinn verstanden und hinsichtlich der beteiligten Akteure konkretisiert werden. Dies stellt in dieser Arbeit die Dimension „Staat und gesellschaftliche Akteure“ dar.

Neben der Art der Durchsetzung seitens des Staates, was auf eine Gegenüberstellung von government und governance hinausläuft, soll also auch versucht werden, die jeweilige Akteurskonstellation und den Einfluss bestimmter Akteure zu erfassen. Dies stellt die mit dem Begriff „Politics“ bezeichnete Prozess-Dimension dar (Böhret u.a. 1988, S. 7).

---

<sup>14</sup> Der Begriff „Policy“ wird dazu gebraucht, politische Themenfelder zu unterscheiden, in dieser Arbeit die Policy-Felder Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik. Der Begriff wird aber auch dazu gebraucht, eine der drei Dimensionen des Politikbegriffs zu beschreiben. Insofern wird der Begriff hier in dieser doppelten Weise verwandt.

### **4.1.3 Analysedimension „Nationalstaat im politischen Mehrebenen-system“**

Die räumliche Dimension wird weitgehend von Jessop übernommen. Im Gegensatz zu Jessop soll jedoch nicht von einem postnationalen Regime gesprochen werden, sondern, aufgrund der trotz einer gewissen Relativierung immer noch zentralen Bedeutung der Ebene des Nationalstaates (vgl. Hirsch 2002, S. 116), weiterhin von Staat.

„Die zentralen politischen Veränderungen vollziehen sich gerade nicht entlang der Achse Selbstbehauptung oder Erosion des Nationalstaates. Entscheidend ist vielmehr die Transformation der Funktion nationalstaatlicher Regulierung zum ‚Wettbewerbsstaat‘.“ (Deppe 1997, S. 137)

Der Bezug auf das politische Mehrebenensystem stellt zwar eine gewisse Verengung dar, hinsichtlich der englischen Dreiteilung des Politikbegriffs entspricht dies dennoch der formalen Dimension der Ordnung und Organisation, benannt mit „Polity“ (vgl. Böhret 1988, S. 7).

Entsprechend der dreidimensionalen Gliederung „staatliche Handlungslogiken“, „Staat und gesellschaftliche Akteure“ sowie „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ und der beiden Gegenstandsbereiche „keynesianischer Wohlfahrtsstaat“ sowie „neoliberaler Wettbewerbsstaat“ soll nun eine Sechs-Felder-Tabelle entwickelt werden, die die Transformation des keynesianischen Wohlfahrtsstaates zum neoliberalen Wettbewerbsstaat beschreibt.

## **4.2 Der keynesianische Wohlfahrtsstaat**

Keynesianischer Wohlfahrtsstaat ist die charakterisierende Bezeichnung der Form der Staatsintervention, die sich in wechselseitiger Abhängigkeit mit der fordistischen Entwicklungsweise herausbildete und die mit dem Ende dieser Entwicklungsweise aus Sicht der Regulationstheorie an ihre Grenzen stößt. Diese Bezeichnung benennt grundlegende Merkmale der inhaltlichen Dimension dieser Form der Staatsintervention: die keynesianische Regulierung und Wohlfahrtsorientierung. Über die inhaltliche Dimension hinaus klingen jedoch auch weitere Elemente an, so etwa die mit einer

Wohlfahrtsorientierung verbundenen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und der Nationalstaat als die maßgebliche politische Ebene.

Die Bezeichnung keynesianischer Wohlfahrtsstaat wird weitgehend von regulationstheoretisch argumentierenden Autoren verwendet – jedoch mit bestimmten Ausnahmen, zu denen auch Jessop und Hirsch zählen. Jessop spricht in seinen jüngsten Werken vom keynesianischen Wohlfahrtsnationalstaat beziehungsweise „Keynesian Welfare National State“ (Jessop 2002, S. 55), um damit einen weiteren Aspekt, den der „primary scale“, also der maßgeblichen Ebene, in die Benennung einzuführen. Hirsch hingegen spricht vom fordistischen Sicherheitsstaat (vgl. Hirsch 1986 und vgl. Hirsch 1995, S. 109) und benutzt damit einen eigenen Terminus. Hier soll mit den Bezeichnungen, wie sie etwa Deppe (vgl. Deppe 1997, S. 135) benutzt, also keynesianischer Wohlfahrtsstaat und im anderen Fall neoliberaler Wettbewerbsstaat, gearbeitet werden<sup>15</sup>.

#### **4.2.1 Staatliche Handlungslogik im keynesianischen Wohlfahrtsstaat**

Die regulationstheoretische Beschreibung der staatlichen Handlungslogik im keynesianischen Wohlfahrtsstaat bezieht sich, dem Weber'schen Idealtyp entsprechend, auf dessen entscheidende Elemente, keynesianische Regulierung und wohlfahrtsstaatliche Institutionen.

Die inhaltliche Orientierung leitete sich ebenso wie im neoliberalen Wettbewerbsstaat aus bestimmten weltanschaulichen Annahmen ab, die die Rolle des Staates gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft bestimmten und so die Ausrichtung politischer Maßnahmen prägten.

Mit der praktisch-politischen Anwendung des Keynesianismus verband sich ein Gedanke von ‚Machbarkeit‘ beziehungsweise Plan- und Steuerbarkeit der gesellschaftlichen Entwicklung durch staatliche Eingriffe und eine dementsprechend positiv besetzte Vorstellung von Intervention. In der Hoffnung auf fortwährendes Wachstum mit hohen prozentualen Raten, dessen zyklische Einbrüche durch die

---

<sup>15</sup> Es kommt mir dabei vor allem darauf an, eine „Querschnittsbezeichnung“ zu benutzen, die von mehreren Autoren weitgehend geteilt wird und die eine möglichst sinnvolle Bezeichnung des zu beschreibenden Gegenstandes ausdrückt.

richtigen Interventionsmaßnahmen vermieden oder zumindest gedämpft werden könnten, wurde von stetig wachsendem Massenwohlstand ausgegangen.

Die im Gedanken dieser Planungseuphorie eingesetzten Mittel waren eine nachfrageorientierte keynesianische Globalsteuerung unter Inkaufnahme von Haushaltsdefiziten und der Ausbau sozialstaatlicher Institutionen mit umverteiler Wirkung. Erklärte Ziele dieses Mitteleinsatzes waren Vollbeschäftigung und angemessenes Wirtschaftswachstum über die zwangsläufigen konjunkturellen ‚Dellen‘ hinweg sowie soziale Sicherheit.

Hirsch unterstellt hierbei auch allgemein eine reformistische und damit sozialdemokratische Orientierung, wonach das Wachstum staatlicherseits dazu genutzt wurde, tendenzielle Angleichungen der materiellen Lebenslagen vorzunehmen (vgl. Hirsch 1995, S. 110f)<sup>16</sup>. Jessop beschreibt dies etwas zurückhaltender als Ausweitung wirtschaftlicher und sozialer Bürgerrechte, die wachsende Mindeststandards hinsichtlich der materiellen Lebenslage allein durch den Status des Staatsbürgers gewähren (vgl. Jessop 2002, S. 59f).

Als Metapher für eine solche wachstumsstarke Gesellschaft mit steigendem Massenwohlstand und -konsum inklusive positiv besetzter und expansiver staatlicher Intervention wird »Modell Deutschland« (Hirsch 1995, S. 113) genannt.<sup>17</sup>

Merkmale der Dimension „staatliche Handlungslogiken“ im keynesianischen Wohlfahrtsstaat:

- Positiv besetzte Vorstellung von staatlicher Intervention, „Planungseuphorie“
- Nachfrageorientierte Politik
- Keynesianische Globalsteuerung
- Ziele: Vollbeschäftigung und soziale Sicherheit
- Ausbau des Sozialstaates
- Reformismus

---

<sup>16</sup> Ob zwecks besserer idealtypischer Kontrastierung von keynesianischem Wohlfahrtsstaat und neoliberalen Wettbewerbsstaat oder aufgrund von nachträglicher ‚Verherrlichung‘ des keynesianischen Wohlfahrtsstaates scheint diese Ansicht überzeichnet zu sein. Außerdem entspricht eine derart strikt sozialdemokratische Orientierung nicht den parteipolitischen Bedingungen, unter denen der keynesianischer Wohlfahrtsstaat entwickelt wurde.

<sup>17</sup> Besonders bezeichnend vor allem im Unterschied zur Metapher »Deutschland GmbH« für den neoliberalen Wettbewerbsstaat, worauf im folgenden Unterkapitel eingegangen wird.

- »Modell Deutschland«

#### **4.2.2 Staat und gesellschaftliche Akteure im keynesianischen Wohlfahrtsstaat**

Die Beziehung des Staates zu den relevanten gesellschaftlichen Akteuren hängt weitgehend mit der inhaltlichen Orientierung staatlichen Handelns zusammen. Der Vorstellung von Planbarkeit und ‚Machbarkeit‘ durch staatliche Intervention entsprach der Versuch hierarchischer Steuerung. Insofern kann man den Modus des Regierens als government (vgl. Jessop 2002, S. 61 und S. 255) und damit die Beziehung zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren beziehungsweise Gruppen als hierarchisch beschreiben. Auch speziell hinsichtlich der Umweltpolitik im keynesianischen Wohlfahrtsstaat betont Hirsch diesen hierarchischen Charakter (vgl. Hirsch 1995, S. 113).

Allerdings zeichnete sich der keynesianische Wohlfahrtsstaat auch durch eine korporatistische Orientierung (vgl. Hirsch 1995, S. 110) und damit durch eine gewisse Abweichung vom Prinzip des governments aus. Dieser Korporatismus bezog sich auf die Beziehungen zu Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, die durch die grundgesetzlich garantierte Tarifautonomie sowie über die Entscheidungsfreiheit bezüglich von Investitionen Einfluss auf Bereiche haben, die sich staatlichen Steuerung weitgehend entziehen (vgl. Hirsch 2002, S. 120), die jedoch hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind. In diesem Rahmen, namentlich in der Konzertierte Aktion, wurde versucht das Vorgehen der Regierung mit den Vertretern von Kapital und Arbeit abzustimmen und möglichst Konsens zu erreichen.

Hinsichtlich der ‚Klassenbeziehungen‘ wird diese Form der Staatsintervention auch als im weiteren Sinne konsensorientiert und sozialpartnerschaftlich beschrieben (vgl. Hirsch 1995, S. 111). Die Anerkennung und Einbindung der Gewerkschaften sowie die wohlfahrtsstaatliche Orientierung mit einer Beteiligung breiter Schichten an den wirtschaftlichen Zuwächsen werden als Klassenkompromiss beschrieben, der durch staatliches Handeln gestützt und institutionalisiert wurde, etwa durch die Konzertierte

Aktion, aber auch durch rechtliche Regelungen, wie Garantie der Tarifautonomie oder Mitbestimmung.

Merkmale der Dimension „Staat und gesellschaftliche Akteure“ im keynesianischen Wohlfahrtsstaat:

- hierarchischer government-Charakter der Intervention
- aber auch: Korporatismus (Tripartismus)
- institutionalisierter, auf Ausgleich bedachter Klassenkompromiss, Homogenisierung

#### **4.2.3 Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem im keynesianischen Wohlfahrtsstaat**

Die maßgebliche politische Ebene, die dieser Form der Staatsintervention zugeordnet wird, ist die des Nationalstaates. Auch hier bestehen Verbindungen zu den anderen Analysedimensionen. ‚Machbarkeit‘ und Planungseuphorie bezogen sich zunächst auf das eigene Territorium und damit auf den Nationalstaat, da eine nationale Regierung über diesen Bereich hinaus keinen direkten Einfluss besitzt. Mit dem Ausblenden der übergeordneten, weiter gefassten Ebenen Makroregion und Globus ging auch die geringe Bedeutung der unteren, mikroregionalen Ebene einher. Insofern wird der keynesianische Wohlfahrtsstaat als tendenziell zentralistisch-nationalstaatlich beschrieben.

Der Handlungsspielraum, ausgehend von einer Vorstellung von ‚Machbarkeit‘, wird auch von der Regulationstheorie als relativ groß bezeichnet.

Entsprechend der Nationalstaatszentrierung hinsichtlich der politischen Regulierung bestand eine ökonomische Orientierung auf den Binnenmarkt (vgl. Hirsch 1995, S. 110 und vgl. Hirsch 2002, S. 106).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Hirsch merkt jedoch an, dass sich die BRD im Fordismus durch eine starke Exportorientierung auszeichnet hat (vgl. Hirsch 1995, S. 112).

Merkmale der Dimension „Nationalstaat im politische Mehrebenensystem“ im keynesianischen Wohlfahrtsstaat:

- Nationalstaat als primäre Ebene
- (relativ) großer nationalstaatlicher Handlungsspielraum
- Binnenmarktorientierung

### 4.3 Der Neoliberale Wettbewerbsstaat

Als staatliches Nachfolgemodell zum keynesianischen Wohlfahrtsstaat sieht die Regulationstheorie den neoliberalen Wettbewerbsstaat. Dieser Begriff soll die Staatsintervention im Postfordismus charakterisieren, die sich in Reaktion auf die krisenhaften Probleme des Vorgängers herausbildet und deren Durchsetzung sich im Zuge gesellschaftlicher Auseinandersetzungen entwickelt hat. Diese Entwicklung, ebenso wie die Transformation vom Fordismus zum Postfordismus, wird von den meisten Autoren als weitgehend abgeschlossen angesehen.

Auch für die Benennung dieser Form der Staatsintervention gibt es keine begriffliche Übereinstimmung. Bei Hirsch lautet die Bezeichnung „nationaler Wettbewerbsstaat“ (vgl. Hirsch 1995, vgl. auch Altvater, Mahnkopf 2002, S. 364)<sup>19</sup>. Jessop bedient sich hier einer ‚abweichenden‘ Terminologie, indem er von „Schumpeterian Workfare Postnational Regime“ (Jessop 2002, S. 250) spricht. Mit der Betonung der Innovationsorientierung und der Bezeichnung Regime anstelle von Staat setzt Jessop zwei Schwerpunkte, die bei anderen Regulationstheoretikern so nicht zu finden sind. Hinzu kommt das Problem des Begriffs „workfare“, der sich kaum ohne zusätzliche Umschreibungen übersetzen lässt (und daher in der Diskussion in der englischen Form benutzt wird)<sup>20</sup>. Wie zuvor folge ich jedoch auch hier mit dem Begriff neoliberaler Wettbewerbsstaat der Terminologie Deppes (vgl. Deppe 1997, S. 135).

---

<sup>19</sup> Eine Gegenüberstellung dieser beiden Typen mit den Adjektiven fordistisch vs. national ausdrücken zu wollen, erscheint mir nicht sinnvoll, da diese sich auf unterschiedliche Bereiche beziehen.

<sup>20</sup> Den Begriff workfare könnte man mit Leistung übersetzen (vgl. Jessop 1992, S. 250).

### 4.3.1 Staatliche Handlungslogiken im neoliberalen Wettbewerbsstaat

Die theoretischen Grundlagen, aus denen sich die staatlichen Handlungslogiken im neoliberalen Wettbewerbsstaat ableiten, werden von der Regulationstheorie als deutlich verschieden gegenüber dem keynesianischen Wohlfahrtsstaat beschrieben. Kern dieser Beschreibung ist, dass ein paradigmatischer Wechsel vom Keynesianismus zur Neoklassik beziehungsweise zum Neoliberalismus stattgefunden hat. Damit einher geht eine grundsätzlich andere Beurteilung der Möglichkeiten und Notwendigkeit staatlicher Interventionen im ökonomischen Bereich und darüber hinaus.

An die Stelle der Vorstellung von korrigierenden Eingriffen in das Marktgeschehen tritt damit die Unterstellung eines allgemeinen Gleichgewichts marktwirtschaftlicher Prozesse, die aus sich selbst heraus Stabilität und Prosperität erzeugen, sofern sie nicht durch Interventionen gestört werden. Damit wurde die Planungseuphorie des keynesianischen Wohlfahrtsstaates durch eine Markteuphorie ersetzt und staatliche Interventionen als problematisch bewertet. Diese ‚Abkehr‘ von staatlicher Intervention vollzieht sich aus der Perspektive der Regulationstheorie allerdings nur in rhetorischer Hinsicht. Stattdessen verändert sich die Qualität staatlicher Intervention (vgl. Hirsch 2002, S. 110).

Mit der Abkehr von der nachfrageorientierten Globalsteuerung kam es zu einer Neuordnung der wirtschaftspolitischen Prioritäten. Preisstabilität und internationale Wettbewerbsfähigkeit wurden zu vorrangigen Zielen. Vollbeschäftigung hingegen wurde zu einer Variablen umdefiniert, die von diesen Zielen abhängt. Vor allem die „aktive Gewährleistung der globalen Konkurrenzfähigkeit“ (Hirsch 2002, S. 113) wird als das wesentliche Merkmal des neoliberalen Wettbewerbsstaates betrachtet:

„Die Funktionslogik des nationalen Wettbewerbsstaates beruht also, etwas überspitzt ausgedrückt, auf der alle sozialen Sphären umgreifenden Ausrichtung der Gesellschaft auf das Ziel globaler Wettbewerbsfähigkeit, deren Grundlage die »Profitabilität« von Standorten für ein international immer flexibler werdendes Kapital ist.“ (Hirsch 2002, S. 114)

Die Förderung des nationalen Standortes wird dabei durch eine die Unternehmensseite entlastende Angebotspolitik betrieben. In diesem Zusammenhang sieht Jessop seine

Akzentverschiebung zur stärkeren Betonung der schumpeterianischen<sup>21</sup> Politik begründet. Demnach soll durch eine angebotsorientierte Intervention das permanente Hervorbringen von Innovationen ermöglicht werden. Diese sind dann wiederum Grundlage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Jessop 2002, S. 250).

Auch auf die Sozialpolitik wirkt sich dieser Paradigmenwechsel aus. Dieser sozialpolitische Wechsel wird als Umkehrung der Prioritäten beschrieben. Soziale Zielsetzungen werden den Zielen Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit nachgeordnet (vgl. Jessop 2002, S. 252); Verteilungsgerechtigkeit wird aus dem Blickwinkel vermeintlicher ökonomischer Effizienz betrachtet.

Angestrebt wird eine Austeritätspolitik, die zu einem wachsenden Druck gerade auf die Sozialtats führt. Die inhaltliche Veränderung der Sozialpolitik wird als Übergang von welfare zu workfare bezeichnet. An die Stelle einer allgemeinen Gewähr von Leistungen tritt demnach der Versuch, die Arbeitsaufnahme der Betroffenen durchzusetzen (vgl. Peck 2001, S. 1 und S. 6) und die Gewährung von Leistungen prinzipiell von der Bereitschaft zu Gegenleistungen abhängig zu machen (vgl. Hirsch 2002, S. 126).

Die dieser Form des Staates zugeordnete Metapher lautet dann »Deutschland GmbH« (Hirsch 1995, S. 113), womit die Reorientierung der staatlichen Handlungslogiken an „betriebswirtschaftlichen“ Kriterien zum Ausdruck kommt.

Merkmale der Dimension „staatliche Handlungslogiken“ im neoliberalen Wettbewerbsstaat:

- Neoliberalismus, Neoklassik, allgemeines Marktgleichgewicht
- Angebotsorientierung, Preisstabilität
- Standortpolitik, Wettbewerbsfähigkeit
- workfare, flexibilisierender Sozialstaatsabbau
- »Deutschland GmbH«

---

<sup>21</sup> Schumpeter betont vor allem den dynamischen Unternehmer und dessen Fähigkeit, Innovationen zu entwickeln und einzuführen (vgl. Gabler-Volkswirtschafts-Lexikon 1990, S. 711).

### 4.3.2 Staat und gesellschaftliche Akteure im neoliberalen Wettbewerbsstaat

Verbunden mit der Neubewertung der Leistungsfähigkeit von Staat und Markt im Lichte der neoklassischen Theorie und dem daraus resultierenden Pessimismus gegenüber staatlicher Intervention kommt es zu einem Wechsel von government zu governance (vgl. Jessop 2002, S. 254 und vgl. Purcell 2002, S. 291). Zum einen werden die Bereiche ausgeweitet, in denen der Staat verhandeln muss (vgl. Hirsch 2002, S. 120) und zum anderen besteht dieser Wechsel in der Implementierung ökonomischer Mechanismen anstelle staatlicher Vorschriften (vgl. Hirsch 1995, S. 113).

Genauso wenig eindeutig allerdings wie sich der Modus des Regierens im keynesianischen Wohlfahrtsstaat allein mit government charakterisieren lässt, trifft der governance-Charakter auf den neoliberalen Wettbewerbsstaat zu. In bestimmten Bereichen äußert sich auch in dieser Form der Staatsintervention der Versuch der hierarchischen Steuerung. Abbau des Sozialstaates, Schwächung der Gewerkschaften, aber auch Ausweitung der polizeilichen Überwachungs- und Eingriffsmöglichkeiten werden als Belege genannt (vgl. Hirsch 2002, S. 116).

„Ungeachtet aller neoliberalen Marktrhetorik von ‚Privatisierung‘ und ‚Deregulierung‘, stellt deshalb die Entwicklung vom ‚Sicherheits-‘ zum ‚nationalen Wettbewerbsstaat‘ nichts anderes als eine neue Phase der Durchstaatlichung der Gesellschaft dar.“ (Hirsch 2002, S. 116)

Insofern verschwindet staatliche Intervention nicht, sondern findet mit anderen Mittel und in anderen Bereichen sogar verstärkt statt (vgl. Hirsch 2002, S. 112).

Hinsichtlich der Akteurskonstellation wird der neoliberale Wettbewerbsstaat vor allem als ‚unternehmerfreundlicher‘ und den Positionen von Gewerkschaften kritischer gegenüberstehend beschrieben (vgl. Hirsch 2002, S. 128)<sup>22</sup>. Auch diese Verschiebung korrespondiert mit dem von der Regulationstheorie unterstellten allgemeinen Übergang von einer nachfrage- zu einer angebotsorientierten Politik. Die Akteurskonstellation wird darüber hinaus in Bezug auf die Zunahme der Anzahl der Beteiligten betrachtet, die mit Ausweitung der Bereiche, in denen der Staat als verhandelnder Staat agiert, einhergeht. Angesprochen werden damit in erster Linie Nichtregierungsorganisationen

---

<sup>22</sup> Ohne dass die staats-theoretisch angereicherte Regulationstheorie ein Verschmelzen von Staat und Kapital und die Entstehung eines staatsmonopolkapitalistischen Regimes unterstellt (vgl. Hirsch 1994b, S. 168ff). Der Staat verfügt weiterhin über eine relative Autonomie und bleibt der notwendigerweise von den Klassen getrennte Gewaltapparat im Sinne der Staatstheorie Poulantzas' (vgl. Hirsch 2002, S. 122).

(vgl. Hirsch 2002, S. 127f). Die Ausweitung dieser Verhandlungszusammenhänge erstreckt sich auch auf die Einbindung nationaler Regierungen in makroregionale und globale Netzwerke, in denen neben Interessengruppen und NGOs auch andere Regierungen als Akteure hinzutreten.

Im Zusammenhang mit der Angebotsorientierung wandeln sich auch die ‚Klassenbeziehungen‘. Anstelle des durch den fordistischen Korporatismus institutionalisierten Klassenkompromiss, der auf einen sozialen Ausgleich abzielte, kommt es zu einer Situation, in der die Organisation und materielle Ausführung solcher Kompromisse zunehmend erschwert wird (vgl. Hirsch 1995, S. 119). Mit der Abkehr von diesem Ziel des sozialen Ausgleichs und einer relativen Verteilungsgerechtigkeit kommt es darüber hinaus zu einer aktiv betriebenen Heterogenisierung der Gesellschaft.

Merkmale der Dimension „Staat und gesellschaftliche Akteure“ im neoliberalen Wettbewerbsstaat:

- Übergang von government zu governance (beziehungsweise qualitativ neuer government/governance-Mix)
- Aber dennoch: neue Phase der Durchstaatlichung der Gesellschaft
- Intervention mit neuer Qualität
- mehr Akteure, andere Akteurskonstellation
- prekärer Klassenkompromiss
- Heterogenisierung statt sozialem Ausgleich

### **4.3.3 Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem im neoliberalen Wettbewerbsstaat**

Mit der Transformation zum neoliberalen Wettbewerbsstaat kommt es auch zu einem Wandel im Gefüge des politischen Mehrebenensystems. Die Bedeutung des Nationalstaates als maßgebliche Ebene wird dabei in gewisser Weise relativiert. Es kommt zu einer Aufwertung der Bedeutung vor allem der makro- wie auch der mikroregionalen Ebene. Das Ausmaß der Bedeutung dieser Veränderung ist dabei innerhalb der Regulationstheorie umstritten. Auch hinsichtlich der beiden hier herangezogenen Autoren der staatstheoretisch angereicherten Regulationstheorie,

Jessop und Hirsch, ist festzustellen, dass Jessop zumindest in seiner Terminologie die Bedeutung dieses Prozesses höher bewertet.

Während Hirsch die fortwährend zentrale Bedeutung des Nationalstaates als Inhaber des Monopols legitimer physischer Gewalt betont (vgl. Hirsch 2002, S. 123f), spricht Jessop von „postnational regime“ statt „national state“ (vgl. Jessop 2002, S. 252ff)<sup>23</sup>. Betont wird jedoch von beiden Autoren, dass es sich dabei letztlich weder um eine Auflösung des Staates handelt, noch um das Ende seiner herausgehobenen Bedeutung innerhalb des politischen Mehrebenensystems, sondern nur um eine Relativierung dieser Bedeutung verglichen mit dem vorangegangenen Zeitraum des Fordismus (vgl. Hirsch 2001a, S. 122f und vgl. Jessop 2002, S. 252). Damit verbunden kommt es auch zu einer relativen Abnahme des Handlungsspielraumes des Nationalstaates, da dieser nun vermehrt in Aushandlungsprozessen mit der „übergeordneten“ makroregionalen Ebene wie der „untergeordneten“ mikroregionalen Ebene Entscheidungen finden muss<sup>24</sup>. Zudem werden ökonomische Prozesse verstärkt im Kontext des Weltmarktes betrachtet, im Gegensatz zur Binnenmarktorientierung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates.

Merkmale der Dimension „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ im neoliberalen Wettbewerbsstaat:

- Relativierung der Bedeutung der Ebene des Nationalstaates
- „postnational regime“
- geringerer nationalstaatlicher Handlungsspielraum
- Weltmarktorientierung

---

<sup>23</sup> Jessop verwendet die Bezeichnung „schumpeterian workfare postnational regime“ jedoch erst seit etwa 1998 (vgl. Jessop 1998, S. 83f). Vorher verwendete er den Begriff „schumpeterian workfare state“ (vgl. Jessop 1994, S. 263ff und vgl. Jessop 1996, S. 55ff) und setzte sich damit weniger stark von Hirsch ab.

<sup>24</sup> Der geringere Handlungsspielraum ist nicht zuletzt im Bedeutungszuwachs anderer Akteure, etwa multinationaler Konzerne, und damit in der politics-Dimension begründet.

Aus der Beschreibung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates und des neoliberalen Wettbewerbsstaates anhand der drei Dimensionen lässt sich folgende Sechs-Felder-Tabelle entwickeln.

	<b>Keynesianischer Wohlfahrtsstaat</b>	<b>Neoliberaler Wettbewerbsstaat</b>
<b>Staatliche Handlungslogiken</b>	staatliche Intervention, „Planungseuphorie“, Nachfrageorientierte Politik, Keynesianische Globalsteuerung Ziele: Vollbeschäftigung und soziale Sicherheit, Ausbau des Sozialstaates, Reformismus, »Modell Deutschland«	Neoliberalismus, Neoklassik, Angebotsorientierung, Preisstabilität, Standortpolitik, Wettbewerbsfähigkeit, workfare, flexibilisierender Sozialstaatsabbau, »Deutschland GmbH«
<b>Staat und gesellschaftliche Akteure</b>	hierarchischer government- Charakter der Intervention, aber auch: Korporatismus (Tripartismus), institutionalisierter, auf Ausgleich bedachter Klassenkompromiss	Übergang von government zu governance Aber dennoch: neue Phase der Durchstaatlichung der Gesellschaft, Intervention mit neuer Qualität andere Akteurskonstellation, prekärer Klassenkompromiss, Heterogenisierung
<b>Nationalstaat im Mehrebenen-system</b>	Nationalstaat als primäre Ebene, (relativ) großer nationalstaatlicher Handlungsspielraum, Binnenmarktorientierung	Relativierung der Bedeutung der Ebene des Nationalstaates, „postnational regime“ geringerer nationalstaatlicher Handlungsspielraum, Weltmarktorientierung

Tab. 1: Analysedimensionen des keynesianischen Wohlfahrtsstaates und des neoliberalen Wettbewerbsstaates

## **5. Policy-Feld I: Arbeitsmarktpolitik**

In diesem Kapitel soll versucht werden, die von der Regulationstheorie aufgestellten Kriterien anhand eines ersten Policy-Feldes zu überprüfen.

Zunächst wird der Gegenstandsbereich „Arbeitsmarkt als Feld politischer Intervention“ definiert. Dann sollen entlang der drei Dimensionen eventuelle Veränderungen der Form der Staatsintervention nachgewiesen beziehungsweise die Art dieser Veränderung beschrieben werden. Im Zwischenfazit werden diese empirischen Feststellungen den idealtypischen Annahmen der Regulationstheorie gegenüber gestellt.

### **5.1 Der Arbeitsmarkt als Feld politischer Intervention**

Die Ausgestaltung des Arbeitsmarktes und damit der institutionellen Form des Lohnverhältnisses ist für eine kapitalistische Arbeitsgesellschaft entscheidend. Mit dem Arbeitsmarkt wird ein zentraler Aspekt der Verwertungsbedingungen für Kapital gesellschaftlich verregelt.

Die Bedeutung, die dieser ständig neu vorzunehmenden Ausgestaltung der staatlichen Intervention zukommt, wird dabei aus unterschiedlicher theoretischer Perspektive verschieden gewichtet. Aus regulationstheoretischer Perspektive wird die Bedeutung staatlicher Intervention hoch angesetzt, da eine ‚naturwüchsig-ökonomische‘ Dynamik generell zurückgewiesen und stattdessen der stets vorhandene Zusammenhang zwischen ökonomischer und sozialer Entwicklung betont wird. Insofern ist der Arbeitsmarkt nicht ohne soziale Regulation denkbar. Diese wird zwar nicht allein durch den Staat vorgenommen, letztlich jedoch durch ihn legalisiert und legitimiert.

Grundsätzlich besteht die Funktion des Staates darin, mitzuwirken, die Bedingungen für die Existenz eines historisch nicht als selbstverständlich angesehenen Arbeitsmarktes zu sichern. Dazu muss beispielsweise Arbeit als Ware vorhanden sein.

Die Betrachtung von Arbeit als Ware und damit auch die Bezeichnung Arbeitsmarkt ist jedoch problematisch. Während die neoklassische Wirtschaftstheorie den Arbeitsmarkt als ‚echten‘ Markt auffasst, wird Arbeit aus marxistischer Sicht als fiktive Ware und der

Arbeitsmarkt damit nicht als echter Markt betrachtet. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass soziale Bedingungen geschaffen werden müssen, die die Behandlung von Arbeit als marktgängiger Ware ermöglichen (vgl. Berger, Offe 1982, S. 349ff). Durch die Herstellung und Aufrechterhaltung dieser Bedingungen wird die fiktive Ware Arbeitskraft erst erschaffen und Lohnarbeit ermöglicht.

„Wenn ‚ökonomische Verhältnisse‘ zu etwas nötigen, dann zur Erfindung gesellschaftlicher Einrichtungen und Herrschaftsverhältnisse, die ihrerseits keineswegs auf *stummem* Zwang beruhen. Vergesellschaftung geschieht nicht durch den Markt allein, sondern dieser bedarf der Sanktionierung durch einen politischen Herrschaftsverband, durch staatliche Gewalt.“ (Lenhardt, Offe 1977, S. 107)

Die Art und Weise, in der der Staat seine Regulationsfunktion in diesem Prozess wahrnimmt, hängt dabei aus Sicht der Regulationstheorie von dessen konkreter historischer Form ab. Daher müsste mit dem Wandel der Form des Staates eine Veränderung der arbeitsmarktregulativen Funktion einhergehen.

Ob sich eine solche Veränderung aufzeigen lässt und inwieweit sie mit dem von der Regulationstheorie beschriebenen Übergang vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat übereinstimmt, soll im Folgenden anhand der drei in Kapitel 4 aufgestellten Analysedimensionen untersucht werden.

## **5.2 Die Veränderung der Form der Staatsintervention hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik**

Im Gegensatz zu der sehr umfassenden Bedeutung, die der Arbeitsmarkt und die staatlichen Intervention auf diesem Gebiet haben, wird der Begriff der Arbeitsmarktpolitik in der Regel weitaus enger gefasst und entspricht nur einem Segment dessen, was die Herstellung und Aufrechterhaltung eines Arbeitsmarktes inklusive der fiktiven Ware Arbeitskraft umfasst. Auch die Definition als

„[...] Summe aller Maßnahmen, die die Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten zu beeinflussen suchen [...]“ (Gabler-Volkswirtschafts-Lexikon 1990, S. 38)

geht dabei über den engeren Begriff der Arbeitsmarktpolitik hinaus. Unter Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne wird Folgendes verstanden:

„Arbeitsmarktpolitik ist als Politik der arbeitsmarktlichen Feinsteuerung im wesentlichen auf die *Angebotsseite* am Arbeitsmarkt ausgerichtet, also auf die einzelnen Beschäftigten bzw. Arbeitssuchenden, deren Anpassung an die Bedingungen des Arbeitsmarktes durch wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen gefördert werden soll.“ (Bleses, Rose 1998, S. 114)

Damit wird Arbeitsmarktpolitik gegenüber Beschäftigungspolitik, die auf die Steuerung der Nachfrage nach Arbeit mittels globaler Konjunktursteuerung zielt, abgegrenzt<sup>25</sup>.

### 5.2.1 Staatliche Handlungslogiken

Staatlicher Handlungslogik beschreibt, welche Paradigmen den Maßnahmen zu Grunde liegen und welche Ziele aufgrund dieser Annahmen mit welchen Mitteln erreicht werden sollen.

Für den Transformationsprozess des keynesianischen Wohlfahrtsstaates in den neoliberalen Wettbewerbsstaat nimmt die Regulationstheorie etwa folgende Veränderung der Arbeitsmarktpolitik an:

Arbeitsmarktpolitik im keynesianischen Wohlfahrtsstaat zielt darauf ab, aktiv die Angebotsseite am Arbeitsmarkt zu verbessern und ein hohes Maß an Absicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit zu garantieren. Diese Politik der weitgehenden Absicherung gegenüber Risiken wird als *welfare* bezeichnet. Diese Arbeitsmarktpolitik im keynesianischen Wohlfahrtsstaat bewirkte teilweise die Dekommodifizierung (vgl. Lessenich 1999, S. 420ff) der fiktiven Ware Arbeitskraft und so den Zwang, die Arbeitskraft gegen Lohn zu vermarkten, zu verringern. Gleichzeitig diente die passive Arbeitsmarktpolitik auch der Stützung der Nachfrageseite im Falle von Konjunkturrückgängen.

Im Übergang zum neoliberalen Wettbewerbsstaat kommt es zu einer schrittweisen, allerdings nicht zwingend kontinuierlich verlaufenden Umgestaltung der Arbeitsmarktpolitik, die darauf abzielt, die Leistungen zu senken. Hintergrund des

---

<sup>25</sup> Ein solch eng gefasster Begriff wird auch im Rahmen dieser Arbeit angewandt. Die weiterführende Betrachtung, etwa durch Einbeziehung der Beschäftigungspolitik, würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Daher ist eine Beschränkung auf die eng gefassten Policy-Felder Arbeitsmarktpolitik und Umweltpolitik notwendig und sinnvoll.

Absenkens von Leistungen und der Einschränkung der Bedingungen für ihren Bezug ist der Versuch, den Druck zur Arbeitsaufnahme für Erwerbslose zu erhöhen. Damit wendet sich die Arbeitsmarktpolitik vom Grundsatz des welfare zu workfare (vgl. Hirsch 2002, S. 126 und vgl. Peck 2001, S. 10f). Dies bedeutet eine stärkere Kommodifizierung, im Vergleich zur vorangegangenen Epoche also eine Rekommodifizierung<sup>26</sup>, der Arbeitskraft (vgl. Lessenich 1999, S. 422ff und vgl. Jessop 2002, S: 250f).

Als Geburtsstunde der modernen Arbeitsmarktpolitik gilt das von der großen Koalition erlassene Arbeitsmarktförderungsgesetz (AFG) von 1969. Dieses Gesetz regelt die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne (Bleses, Rose 1998, S. 113f). Allerdings werden im AFG auch die Bestimmungen zur Arbeitsbeschaffung geregelt. Da Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf die Nachfrage am Arbeitsmarkt einwirken, stellen sie die Ausnahme der

„im wesentlichen auf die *Angebotsseite* am Arbeitsmarkt“ (Bleses, Rose 1998, S. 114,)

ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik dar<sup>27</sup>.

Insofern ist davon auszugehen, dass dieses Gesetz der jeweiligen staatlichen Handlungslogik folgt und sich Veränderungen dieser Logik in Neufassungen des AFG niederschlagen.

Das AFG wurde seit seinem Bestehen 1969 außerordentlich häufig novelliert. Allein bis Mitte der 1990er Jahre sprechen Bleses und Rose (vgl. Bleses, Rose 1998, S. 126f) von über 100 Gesetzesnovellen, die zumindest in 20 Fällen entscheidende Veränderungen bewirken. Steffen, der die Entwicklung bis 2003 betrachtet führt sogar 62 wesentliche Änderungen an (vgl. Steffen 2003, S. 3), von denen allein 18 in die rot-grüne Regierungszeit fallen. Daher soll die Veränderung der Arbeitsmarktpolitik anhand der von der Literatur als maßgeblich bezeichneten Einschnitte nachvollzogen werden.

---

<sup>26</sup> Lessenich betont jedoch, dass es sich bei der Funktion sozialstaatlicher Institutionen immer um eine Verschränkung von De- und Rekommodifizierung handelt (vgl. Lessenich 1999, S. 424ff). Der Paradigmenwechsel besteht in der deutlichen Akzentverschiebung zugunsten der Rekommodifizierung.

<sup>27</sup> Die nicht eindeutige Beschränkung auf Angebots- oder Nachfrageseite ist zwar theoretisch inkonsistent, aber notwendig, da das Policy-Feld Arbeitsmarktpolitik sich auch auf diesen Bereich erstreckt.

Als Aufgaben des AFG werden in der Fassung von 1969 die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und die Verbesserung der Beschäftigungsstruktur genannt:

„§1 Die Maßnahmen nach diesem Gesetz sind im Rahmen der Sozial und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, dass ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.“  
(Bgb. 1969, S. 583)

In den ersten Jahren nach der Verabschiedung des AFG werden die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von der sozial-liberalen Koalition ausgeweitet. 1974 werden etwa Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Kurzarbeitergeld angesichts der hohen Arbeitslosenzahlen gesteigert (vgl. Bleses, Rose 1998, S. 129). Allerdings kommt es schon ab 1975 durch das Haushaltsstrukturgesetz zu Kürzungen, vor allem bei der Förderung von Fortbildung und Umschulung (vgl. Bleses, Rose 1998, S. 121). Die Bestimmungen für die Berechtigung zur Inanspruchnahme von Fortbildungsmaßnahmen werden verschärft, die im Zuge dieser Maßnahmen gezahlten Unterhaltsgelder gesenkt (vgl. Steffen 2003, S. 7) und die Zumutbarkeitskriterien zur Arbeitsaufnahme strenger geregelt (vgl. Oschmiansky, Kull, Schmid 2001, S. 5).

Die Arbeitsmarktpolitik steht dabei vor dem Dilemma, dass aufgrund der Finanzierung aus Lohnnebenkosten gerade in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit die verfügbaren Geldmittel zurückgehen und sich damit der Spielraum für die Erreichung der im AFG genannten Ziele verengt. Unter diesen finanziellen Bedingungen ist, sofern die Mittel nicht massiv durch Bundeszuschüsse erhöht werden, keine antizyklische Politik möglich.

Arbeitsmarktpolitik wird jedoch nicht als das maßgebliche Instrument zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit angesehen:

„Die Minderung der Arbeitslosigkeit wird von den Bundestagsparteien einhellig als Aufgabe anderer Politikfelder – vor allem der Finanz- und Wirtschaftspolitik – betrachtet.“ (Bleses, Rose 1998, S. 121)

Im Rahmen dieser Sichtweise wäre eine antizyklische Arbeitsmarktpolitik nicht unbedingt notwendig, sondern vielmehr eine effektive und unter Umständen – je nach wirtschaftstheoretischen Paradigma – antizyklische Beschäftigungspolitik. Damit steht die von den Bundestagsparteien vertretene Ansicht jedoch im Widerspruch zu den im AFG niedergelegten Zielen, zumindest bezogen auf die hehre Formulierung, wonach

„ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten [...] und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert“ (Bgb. 1969, S. 583) werden soll. Vielmehr werden in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Mittel gesehen, um Wachstum zu fördern, welches seinerseits die Schaffung von Arbeitsplätzen nach sich zieht.

Eine generelle Verschärfung der Bestimmungen und eine kontinuierliche Absenkung von Leistung finden jedoch in den 1970ern nicht statt. Mit dem fünften Gesetz zur Änderung des AFG werden Unterhaltszahlungen für Fortbildungsmaßnahmen teilweise erhöht und Zumutbarkeitsregelungen zur Arbeitsaufnahme gemildert.

Mit dem Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz der sozial-liberalen Koalition von 1982 werden die Bestimmungen erneut verschärft. So werden Bezüge für in Fortbildung Befindliche gekürzt, die Zumutbarkeitskriterien verschärft, die potentiell zu verhängenden Sperrzeiten verlängert und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingeschränkt (vgl. Steffen 2003, S. 8 und vgl. Oschmiansky, Kull, Schmid 2001, S. 6).

Auch die neue christlich-liberale Koalition verändert die Regelungen mit den Haushaltsbegleitgesetzen des Jahres 1983 und 1984 in diese Richtung. Zudem werden durch das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 Einschnitte im Arbeitsrecht vorgenommen (vgl. Bleses, Rose 1998, S. 123). So werden die Möglichkeiten zur befristeten Beschäftigung sowie zur Leiharbeit ausgeweitet und der Kündigungsschutz gelockert (vgl. Bgbl. 1985, S. 710ff). Mit dem „7. Gesetz zur Änderung des AFG“ von 1986 folgen allerdings Erleichterungen gegenüber den in den Jahren zuvor erlassenen Verschärfungen. Der Leistungsbezug von Arbeitslosengeld wird verlängert und die Bedingungen sowie die Geldleistungen für Fortbildung ausgedehnt. Auch werden Restriktionen, die zur Arbeitsaufnahme führen sollen, für ältere Arbeitslose zugunsten von Frühverrentung gestrichen (vgl. Steffen 2003, S. 9f). Mit dem „Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit“ von 1987 wird der Bezug von Arbeitslosengeld erneut verlängert. 1988 führt das „Gesetz zur Ergänzung arbeitsmarktpolitischer Instrumente und zum Schutz der Solidargemeinschaft vor Leistungsmissbrauch“ zu einer Ausweitung der Leistungen im Bereich der Fortbildung.

Ab 1989, also noch vor der Wiedervereinigung und den damit einhergehenden Belastungen für den Arbeitsmarkt, wird allerdings erneut eine Reihe von Gesetzen erlassen, die zu Einschnitten führen (vgl. Steffen 2003, S. 10).

Angesichts der katastrophalen Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland gelten dort Sonderregelungen. Frühzeitiger Übergang Älterer in die Rente sowie Arbeitsbeschaffungs- und Fortbildungsmaßnahmen in großem Stil sollen der Einschränkung des Arbeitskräfteangebotes dienen. Mit den „Maßnahmen der produktiven Arbeitsförderung“ wird zudem ein ABM-ähnliches Förderungsmittel geschaffen.

Die Leistungen für Arbeitslose werden jedoch ab 1992 mit der Novellierung des AFG gekürzt (vgl. Bleses, Rose 1998, S. 125f). Mit dem ersten „Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms“ vom Dezember 1993 kommt es erneut zu umfangreichen Kürzungen der Leistungen für Arbeitslose. Auch die Förderung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen wird stark eingeschränkt, potentiell zu verhängende Sperrzeiten werden verlängert (vgl. Oschmiansky, Kull, Schmid 2001, S. 7). In dem Wegfall des Rechtsanspruchs gegenüber dem Arbeitsamt und fehlender finanzieller Anreize für Arbeitslose, sich fortzubilden, sehen Bleses und Rose einen „*Strukturbruch*“ (Bleses, Rose 1998, S. 129). Die 1969 im AFG formulierte Absicht, die Beschäftigungsstruktur zu verbessern, sei damit de facto aufgegeben worden (vgl. Bleses, Rose 1998, S. 129).

In den folgenden Jahren werden zum einen die Möglichkeiten zur Fortbildung und ABM ausgeweitet, zum anderen aber die Kriterien für den Bezug und die Berechnung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe enger gefasst. Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz von 1994 werden zudem generell private Arbeitsvermittler zugelassen. Das Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz von 1996 schafft für die Arbeitsämter die Möglichkeit, Arbeitslosenhilfebezieher zu niedrig entlohnter Saisonarbeit heranzuziehen und im Weigerungsfall Sperrzeiten zu verhängen (vgl. Steffen 2003, S. 13ff). Das Gesetz verpflichtet Arbeitssuchende zudem zum Nachweis erbrachter Eigenbemühungen (vgl. Oschmiansky, Kull, Schmid 2001, S. 7).

Mit dem Arbeitsförderungs-Reformgesetz von 1998 wird aus dem AFG das Sozialgesetzbuch (SGB) III. Mit dieser grundlegenden Neugestaltung und dem im selben Jahr folgenden ersten „SGB III-Änderungsgesetz“ gehen auch eine Reihe von Verschärfungen einher. Die Heranziehung zu niedrig entlohnter Arbeit wird auf Arbeitslosengeldbezieher ausgedehnt (vgl. Steffen 2003, S. 18ff).

Durch das zweite SGB III-Änderungsgesetz der neuen rot-grünen Bundesregierung kommt es 1999 zur Rücknahme einiger Restriktionen. Die Meldeauflagen für Arbeitslose sowie die Zumutbarkeitskriterien für aufzunehmende Arbeit werden gelockert (vgl. Steffen 2003, S. 22f).

Das JobAQTIV-Gesetz, das Ende 2001 beschlossen wurde, erhöht hingegen erneut mit der Sperrzeitdrohung bei Nichtwahrnehmung von Stellenangeboten die Anforderungen an Arbeitslose. Andererseits werden durch das Gesetz die Möglichkeiten, aktive Arbeitsmarktinstrumente wie ABM zu nutzen, erweitert.

Ein Jahre später werden durch das erste und zweite „Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wiederum die Auflagen für die Kooperation Arbeitsloser mit den Arbeitsämtern und die Zumutbarkeitskriterien verschärft. Des Weiteren sinken Leistungen infolge direkter Absenkung und erhöhter Anrechenbarkeit des Einkommens des Partners. Außerdem werden mit den Personalserviceagenturen Strukturen geschaffen, die der Vermittlung Arbeitsloser in Leiharbeit dienen, sofern bestehende private Unternehmen dies nicht übernehmen (vgl. Steffen 2003, S. 25ff).

Anscheinend zeichnet sich gegenüber der Mehrheitsmeinung der 1970er und 1980er ein Wechsel der Betrachtung der Arbeitsmarktpolitik ab. Vor allem die Stellungnahmen der Regierung im Vorfeld der Verabschiedung der so genannten Hartz-Gesetze lassen die Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik, auch im engeren Sinne der Definition, für die Schaffung von Arbeitsplätzen als wesentlich größer erscheinen. Personalserviceagenturen werden explizit als Mittel zur Senkung der Arbeitslosigkeit betrachtet:

„Die PersonalServiceAgentur (PSA) ist ein wirkungsvolles Instrument zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Ziel der PSA ist es, Einstellungsbarrieren zu überwinden und Arbeitslose mit einer neuen Form vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren („Klebeeffekt“).“ (Hartz-Kommission 2002, S. 31.)

Zudem wird ein weiterer Paradigmenwechsel, der zwar im Vorfeld der Gesetzgebung liegt, aber dennoch das Regierungsprogramm wiedergibt, wie folgt formuliert:

„Wegweisend ist der Leitbildwechsel von der aktiven zu [sic!] aktivierenden Arbeitsmarktpolitik [...]“ (Hartz-Kommission 2002, S. 20)

An die Stelle der aktiven Unterstützung des Staates für Arbeitslose zwecks Findung von Arbeit, die anfangs mit einem Rechtsanspruch etwa auf Fortbildungsmaßnahmen

verbunden war, tritt nun der Grundsatz des „Förderns und Forderns“, der für Leistungen auch Gegenleistungen verlangt.

„Die neue Leitidee lautet: ‚Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen‘. Die Arbeitsförderungs politik wird im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik umgebaut. Im Zentrum steht die eigene Integrationsleistung der Arbeitslosen, die durch das Dienstleistungs- und Förderangebot gestützt und abgesichert wird.“ (Hartz-Kommission 2002, S. 21)

Damit werden deutliche Akzente zugunsten einer workfare-Orientierung der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik gesetzt.

## 5.2.2 Staat und gesellschaftliche Akteure

Die Dimension „Staat und gesellschaftliche Akteure“ drückt zum einen den Modus des Regierens, also staatliches Handeln zwischen den Polen government und governance, und zum anderen die konkrete Akteurskonstellation, verstanden als Zusammensetzung und Kräfteverhältnisse der Akteure und ihre jeweilige Beziehung und inhaltliche Nähe zu den staatlichen Handlungslogiken, aus.

Für den Teilaspekt „gesellschaftliche Akteure“ ist von Seiten der Regulationstheorie die Annahme zugrunde zu legen, dass sich die Beziehungen zwischen Staat<sup>28</sup>, organisierten Arbeitgebern und Gewerkschaften verändern. Die Richtung dieser Veränderung wird als Bewegung von einer gewerkschaftsfreundlichen staatlichen Politik im keynesianischen Wohlfahrtsstaat hin zu einer unternehmer- beziehungsweise arbeitgebernahen Haltung im neoliberalen Wettbewerbsstaat beschrieben. Zudem wird angenommen, dass es zu einer veränderten Akteurskonstellation kommt, also etwa zur Ausdifferenzierung der bisher Beteiligten oder zum Hinzutreten neuer Akteure (vgl. Hirsch 2002, S. 127f). Der Teilaspekt „government vs. governance“ beschreibt die Oszillation zwischen den Polen beziehungsweise das Mischungsverhältnis aus den beiden Momenten. Allgemein unterstellt die Regulationstheorie für den hier untersuchten Transformationsprozess die Abkehr von hierarchischem government, das Zurücknehmen von staatlich-

---

<sup>28</sup> Nach Poulantzas stellt der Staat keinen monolithischen Block dar (vgl. Poulantzas 2002, S. 164 und S. 170). Analysiert wird an dieser Stelle jedoch die Rolle der Bundesregierung, die einen Teilaspekt des Staates darstellt und die zwar auch selbst keine völlige Homogenität besitzt, was jedoch aus Praktikabilitäts erwägungen unterstellt wird.

hierarchischen Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik zugunsten von mehr Formen des governance (vgl. Jessop 2002, S. 52 und S. 254).

Noch vor 1969, dem Geburtsjahr der modernen Arbeitsmarktpolitik, kam es im Zuge der wirtschaftlichen Krise zur Bildung der Konzertierte Aktion. Damit wurde ein Forum, das Staat, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter umfasst, geschaffen. Dieses Gremium deckte thematisch den gesamten Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik ab und diente vor allem dem gegenseitigen Meinungsaustausch, ohne dabei verbindliche Entscheidungen treffen zu können. Die Anzahl der Beteiligten ging über die Spitzenverbände DGB und BDI sowie BDA weit hinaus (vgl. Brechtel 1998, S. 57). Die Teilnehmerzahl wurde von anfangs 34 auf am Ende über 70 Personen erhöht (vgl. Esser, Schroeder 1999b, S. 4).

Ziel der staatlichen Politik war, infolge der Gespräche im Rahmen der Konzertierte Aktion Einfluss auf Bereiche zu erlangen, die ihr durch die grundgesetzlich garantierte Tarifautonomie entzogen sind. Aber gerade in der damaligen Situation, die geprägt war von steigender Arbeitslosigkeit sowie steigender Inflation und die teilweise der Entwicklung der Löhne angelastet wurde, waren die Bereiche wesentlich für das Krisenmanagement. Die Interessenlage der Unternehmerseite wird ähnlich beschrieben. Auch ihr ging es darum, in diesem politischen Gremium vor allem die Lohnpolitik der Gewerkschaft zu diskutieren. Die Gewerkschaften sahen in der Konzertierte Aktion trotz deren Ausrichtung gegen die eigene, von den anderen Akteuren als unangemessen hoch betrachtete Tarifpolitik die Chance, Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess zu nehmen<sup>29</sup>.

Nach anfänglichen Erfolgen der Konzertierte Aktion schwand die Bereitschaft, die getroffenen Zielvereinbarungen, die nicht bindend waren, einzuhalten. Innerhalb der Gewerkschaften eskalierte der Konflikt über Lohnzurückhaltung; die Folgen waren zunächst wilde Streiks und dann ein Abrücken von der vereinbarten moderaten Lohnpolitik. Zudem missfiel den Gewerkschaften die Fixierung der Diskussionsrunden auf Lohnpolitik. Stattdessen drängten sie darauf, andere Bereiche, wie etwa das Investitionsverhalten der Unternehmer, verstärkt einzubeziehen. Die Unternehmerseite

---

<sup>29</sup> Innerorganisatorisch blieb die Teilnahme der Gewerkschaften daher auch umstritten (vgl. Esser, Schroeder 1999b, S. 5). Auch die weiteren Akteure können daher, wie der Staat, nicht als monolithischer Block verstanden werden. Stattdessen handelt es sich bei allen Akteuren um mehr oder weniger stark zusammengefügte Bündel heterogener Interessen.

und der liberale Teil der seit 1969 sozial-liberalen Regierungskoalition wehrten sich gegen das geplante Mitbestimmungsgesetz. Diskussionsgegenstand sowie Zielvorstellungen divergierten zunehmend. Den Schlusspunkt setzen die Gewerkschaften schließlich mit ihrem Austritt aufgrund des von der Bundesregierung seit 1976 verfolgten Sparkurs. Die Konzertierte Aktion zerbrach 1977 (vgl. Esser, Schroeder 1999b, S. 4f). Gemeinsame tripartistische Gremien auf Bundesebene wurden damit für längere Zeit beendet. Auf untergeordneter Ebene oder als ad-hoc-Diskussionsrunden wurde diese Form des Korporatismus<sup>30</sup> jedoch weiterhin betrieben.

Etwa gleichzeitig zur Etablierung der Konzertierten Aktion wurden auch öffentliche Anhörungen in Bundestagsausschüssen, anders als in der frühen Phase der Bundesrepublik, zur häufigen Normalität. Seit 1974 müssen sich Verbandsvertreter in öffentliche Lobbyisten bei Bundestagspräsidium eintragen, um in Ausschüssen Gehör zu finden. Wurden in der Legislaturperiode 1961-65 gerade sechs Anhörungen registriert, waren es in der Periode 1990-94 bereits über 300 (vgl. Brechtel 1998, S. 57f)<sup>31</sup>.

Der politische Paradigmenwechsel Ende der 1970er und vor allem nach dem Regierungswechsel 1982 führte dazu, die Rolle der Gewerkschaften im ökonomischen Gesamtgefüge neu zu betrachten. Einflussreiche und handlungsfähige Gewerkschaften, die hohe Lohnabschlüsse notfalls auch im Konflikt durchsetzen konnten, gerieten grundsätzlich in die Kritik. Dies schlug sich auch in Maßnahmen der Regierung nieder, wie etwa in der Neutralitätsbestimmung für Arbeitsämter im AFG von 1986, die die Zahlung von Unterstützung an mittelbar von Streiks betroffene Arbeitnehmer unterbindet (vgl. Steffen 2003, S. 10) und damit die Streikfähigkeit der Gewerkschaften negativ beeinflusst.

---

<sup>30</sup> Der Begriff Korporatismus wird auch auf die faschistischen Herrschaftssysteme im Europa der 1930er und 40er verwandt. Zur Abgrenzung von diesem autoritären Korporatismus wird für die Phase des keynesianischen Wohlfahrtsstaates zum Teil der Begriff Neokorporatismus benutzt (vgl. Vetterlein 2000, S. 5f und vgl. Brechtel 1998, S. 56). In dieser Arbeit wird jedoch nur der Begriff Korporatismus verwandt, da die Gefahr einer Verwechslung mit dem autoritären Korporatismus aufgrund des hier untersuchten Zeitraumes nicht besteht.

<sup>31</sup> Die Intensität und Qualität des Einflusses von Verbandsvertretern lässt sich allein aufgrund der Anzahl der Anhörungen zwar nicht ermitteln. Im Gegensatz zu frühen Jahren des Bundestages bis 1965, in denen es in den Wahlperioden nur eine verschwindend geringe Zahl an Anhörungen gab, bedeutet die Fülle der Anhörungen in den späteren Jahren allerdings einen qualitativen Wandel.

Zwar richtete sich die Politik der liberal-konservativen Regierung nicht besonders eindeutig gegen die organisierte Arbeitnehmerschaft<sup>32</sup>, jedoch blieb sie „skeptisch“:

„Auch wenn die christlich-liberale Regierung phasenweise zwischen Kooperation und Konfrontation pendelte, bestand Kontinuität in ihrer skeptischen programmatischen Grundhaltung gegenüber starken Gewerkschaften und hoher Regelungsdichte.“ (Esser, Schroeder 1999b, S. 6)

Durch die Initiative des damaligen IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel kam es nach langer Pause 1995 zu einem zweiten Versuch, ein korporatistisches Gremium einzurichten. Trotz der von gegenseitiger Skepsis geprägten Beziehungen zwischen Regierung und Gewerkschaften wurde das so genannte Bündnis für Arbeit und Standortsicherung ins Leben gerufen.

Das Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen sollte über im Bündnis abzustimmende Vereinbarungen erreicht werden. Dazu signalisierten die Gewerkschaften, auf reale Lohnsteigerungen verzichten zu wollen<sup>33</sup>. Dies scheiterte jedoch an ‚Provokationen‘ seitens der Regierung und der Arbeitgeberverbände. Mit der Verschärfung der Konsolidierungspolitik und der Neuregelung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall konterkarierte die Regierung das Entgegenkommen der Gewerkschaften, die bereits seit Anfang der 1990er eine moderate Lohnpolitik verfolgten. Am Ende manifestierten die Gewerkschaften mit ihrem Austritt das Scheitern des Bündnisses (vgl. Vetterlein 2000, S. 29).

Nach dem Regierungswechsel 1998 kam es mit dem Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zum dritten Versuch dieser Art politischer Zusammenarbeit.

„Der neue Titel dieser Gespräche lautete nicht mehr nur ‚Bündnis für Arbeit‘, sondern ‚Bündnis für Arbeit, Ausbildung und *Wettbewerbsfähigkeit*‘, was man als ein Zugeständnis an die Arbeitgeberseite auffassen kann“ (Vetterlein 2000, S. 30)

---

<sup>32</sup> Vor allem nicht hinsichtlich des oft angestellten Vergleichs zur Politik in Großbritannien unter Margret Thatcher. Trotz einer ähnlichen programmatischen Grundhaltung der Konservativen (sowie der deutschen Liberalen) in Deutschland und Großbritannien kam es in Deutschland nicht zu massiven Konflikten zwischen Regierung und Gewerkschaften.

<sup>33</sup> Damit deutet sich auch eine zumindest partielle Abkehr der Gewerkschaften von ihrer keynesianischen Auffassung an: Aus der Überzeugung, durch offensive Tarifpolitik Nachfrage und in Folge dessen Beschäftigung zu schaffen, wurde der Versuch, durch Lohnbegrenzung die Einstellungsmöglichkeiten für Beschäftigte zu verbessern.

Der Koalitionsvertrag zwischen Sozialdemokraten und Bündnisgrünen kündigt ‚nur‘ ein „Bündnis für Arbeit und Ausbildung“ (Esser, Schroeder 1999b, S. 7) an. Mit dem Zusatz Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich ein entscheidender Aspekt der Ausrichtung dieses Bündnisses.

Die Interessen und Ziele der beteiligten Akteure waren auch 1998, wie schon 1967, verschieden. Während den Gewerkschaften vor allem daran lag, erneut zum gestaltenden politischen Faktor zu werden und damit Einfluss zu sichern, zielte die Beteiligung der Arbeitgebervertreter in erster Linie auf die Reduzierung der Lohn- und Lohnnebenkosten. Neben der Senkung der Arbeitslosenzahlen, was auch für die anderen Akteure von Bedeutung war, wollte die Bundesregierung die Staatsquote senken.

Die Teilnehmerzahl an den Spitzengesprächen lag mit 15 Personen deutlich niedriger als bei der Konzertierte Aktion. Hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen stellt das Bündnis für Arbeit jedoch wie die Konzertierte Aktion ein Diskussionsforum dar (vgl. Esser, Schroeder 1999b, S. 9f).

Auch das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit scheiterte. Im März 2003 bemerkte BDI-Präsident Michael Rogowski nach ergebnislosen Gesprächen dazu:

„Die wirtschaftspolitischen Ansätze der Teilnehmer sind zu unterschiedlich, um zu einer gemeinsamen Position zu kommen“ (zit. n. Financial Times Deutschland vom 4.3.2003)

Damit nennt Rogowski dieselbe Ursache, die auch zum Scheitern der anderen Gesprächsrunden führte.

Die Entwicklung der Akteursbeziehungen betrifft prinzipiell auch den Modus des Regierens. Das Ausbleiben einer Verstärkung der Verhandlungsrunden zwischen Staat und Sozialpartnern bewirkt jedoch gerade keine Veränderung des Regierungsmodus. Die jeweiligen Versuche, auf Bundesebene korporatistische Gremien zu installieren, endet in allen Fällen mit dem Austritt der Gewerkschaften. Grundlegende, offene Konflikte zwischen den Akteuren löste dies jedoch nicht aus, worauf auch die mehrmalige Wiederaufnahme der Gespräche deutet.

Maßgeblich wird der Regierungsmodus auch durch die Privatisierungstendenzen in der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenverwaltung tangiert. 1994 legalisierte die liberal-konservative Regierung private, gewinnorientierte Arbeitsvermittler. Unter Rot-Grün wird mit der Schaffung der für Leiharbeit zuständigen Personalserviceagenturen durch das Hartz-Gesetz 2002 die „Privatisierung eines ‚Kerngeschäftes‘“ (Kreutz 2002b, S. 9) der Arbeitsvermittlung massiv ausgeweitet.

### **5.2.3 Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem**

Mit dieser Dimension soll untersucht werden, inwiefern sich eine Veränderung hinsichtlich der Verortung der Arbeitsmarktpolitik im politischen Mehrebenensystem feststellen lässt.

Die regulationstheoretische Position geht dabei davon aus, dass es zu einer Abwertung der vormals zentralen Ebene des Nationalstaates zugunsten sowohl der über- als auch der untergeordneten Ebenen kommt, ohne dabei jedoch den Nationalstaat als maßgebliche Instanz auszuschalten. Demnach müssten die Kompetenzen in der Arbeitsmarktpolitik in Teilen etwa an die Europäische Union und an die Bundesländer abgegeben werden (vgl. Jessop 2002, S. 252f).

Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne wird nur auf Ebene des Nationalstaates betrieben. Kompetenzen haben weder Europäische Union noch die deutschen Bundesländer.

Die politischen Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt und damit auch für die Arbeitsmarktpolitik werden jedoch wesentlich auf EU-Ebene gestaltet. Neben dem im November 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht, der vor allem den Aufbau einer gemeinsamen Währungs- und Geldpolitik festlegt, bezieht sich der Vertrag von Amsterdam, der seit Mai 1999 gilt, auf Grundsätze einer europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik (vgl. Europäische Union 2003). Die europäische Beschäftigungspolitik zielt auf die Koordination der nationalen Beschäftigungspolitiken, belässt die Zuständigkeit für die Beschäftigungspolitik jedoch in nationaler Verantwortung (vgl. Europäisches Beschäftigungsobservatorium 2003). Auch mit dem 1999 in Köln beschlossenen europäischen Beschäftigungspakt versuchen die Mitgliedsstaaten der EU

in erster Linie, die an die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne angrenzenden Policy-Felder zu koordinieren und zu harmonisieren ohne dabei weitreichende Kompetenzen an die EU abzugeben (vgl. Hassel, Hoffmann 1999, S. 224ff).

### 5.3 Zwischenfazit zur Arbeitsmarktpolitik

Als Zwischenfazit zum Policy-Feld Arbeitsmarktpolitik lässt sich Folgendes festhalten:

Hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik fällt auf, dass keine kontinuierliche Verschärfung der Bestimmungen für Arbeitslose und Absenkung der Zahlungen stattfand.

Außerdem gehen mit den Regierungswechseln keine deutlichen Wendepunkte in der Arbeitsmarktpolitik einher. Der Wechsel von der sozial-liberalen zur christlich-liberalen Regierung zog keine eindeutige Umkehr in der Arbeitsmarktpolitik nach sich. Schon Ende der 1970er Jahre war es zu Kürzungen unter der alten Regierung gekommen. Dies wurde Anfang der 1980er von der neuen Regierung fortgesetzt. Angesichts einer zeitweilig besseren konjunkturellen Lage wurden jedoch auch teilweise Verschärfungen zurückgenommen. In den 1990ern wurde der Weg zu einer workfare-Orientierung in der Arbeitsmarktpolitik erneut eingeschlagen. Die rotgrüne Bundesregierung setzt dies mit dem JobAQTIV-Gesetz und den Hartz-Gesetzen fort.

In der Zeitspanne vom Inkrafttreten des AFG bis zum Inkrafttreten der ersten beiden Hartz-Gesetze hat ein tief greifender qualitativer Wandel in der Arbeitsmarktpolitik stattgefunden, der Mitte bis Ende der 1970er Jahre einsetzte und in den 1990ern sowie über den Jahrtausendwechsel hinaus beschleunigt wurde.

Wurde die Arbeitsmarktpolitik in den 1970ern und 80ern noch als wenig geeignet betrachtet, mehr Arbeitsplätze zu schaffen (vgl. Bleses, Rose 1998, S. 121), kommt es diesbezüglich in den 1990ern zu einem Paradigmenwechsel. Nun soll die Schaffung von Anreizen zur Arbeitsaufnahme, mit anderen Worten, niedrige Lohnersatzleistungen und restriktive Bedingungen für deren Bezug im Falle von Arbeitslosigkeit, die Probleme am Arbeitsmarkt lösen<sup>34</sup> (vgl. Hartz-Kommission 2002, S. 22).

---

<sup>34</sup> Daneben wird auch die Deregulierung des Arbeitsrechtes, welches angesichts der hier zugrunde liegende Definition nicht in den Bereich des Policy-Feldes Arbeitsmarktpolitik fällt, als Mittel zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation propagiert (vgl. Funk 2002, S. 270).

Diese Veränderung läuft auf eine Individualisierung des Problems Arbeitslosigkeit in Gestalt der Arbeitslosen hinaus (vgl. Trube, Wohlfahrt 2003, S. 118 und vgl. Hensche 2002, S. 906)<sup>35</sup>. Die Ausrichtung auf die „employability“ der Betroffenen und die angedrohten Sanktionen wälzen die fehlende Nachfrage nach Arbeitskräften auf die potentiellen Anbieter ab (vgl. Offe 2002, S. 51ff). Die Betrachtung des Arbeitsmarktproblems von der Angebots- statt der Nachfrageseite ist zudem eine genuin neoklassische These, wonach Arbeitslosigkeit weitgehend freiwillig ist (vgl. Gabler-Volkswirtschafts-Lexikon 1990, S. 37 und vgl. Hickel 2003, S. 7).

Betrachtet man die Entwicklung der inhaltlichen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik von der Schaffung des AFG 1969 bis zur Verabschiedung der Hartz-Gesetze, kann man der Auffassung von Daniel Kreutz zustimmen:

„Insgesamt wandelten sich die Arbeitslosenversicherung und Arbeitsverwaltung von einem Instrument der Absicherung und Hilfe für Erwerbslose immer stärker zu einer ‚wirtschaftsnahen Dienstleistung‘.“ (Kreutz 2002b, S. 9)

Die Annahmen der Regulationstheorie werden durch die hier nachgezeichnete Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik weitgehend bestätigt.

Die ursprüngliche Fassung des AFG legt den Zweck der Arbeitsmarktpolitik auf die Dekommodifizierung der Arbeitskraft und die Humanisierung der Arbeit fest. Ziel ist die Vermeidung

„[...] unterwertiger Beschäftigung [...] sowie [...] nachteiliger Folgen, die sich für die Erwerbstätigen aus der technischen Entwicklung oder aus wirtschaftlichen Strukturwandlungen ergeben [...].“ (Bgl. 1969, S. 583)

Damit drückt sich insgesamt eine welfare-Orientierung der Arbeitsmarktpolitik aus.

Die seit Mitte der 1970er Jahre betriebene Transformation der Arbeitsmarktpolitik geht in die von der Regulationstheorie angenommene Richtung. Allerdings ist der Verlauf zunächst diskontinuierlicher und zurückhaltender als die Theorie hier annehmen würde. Erst im Laufe der 1990er und mit den Hartz-Gesetzen kommt es zu der vorausgesagten welfare-Orientierung, die auf dem paradigmatischen Wechsel einer nun

---

<sup>35</sup> Der Versuch, den Druck auf Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen geht zudem auffällig mit öffentlich geführten und anscheinend zu diesem Zweck angestoßenen Debatten über Faulheit einher (vgl. Oschmiansky 2003, S. 10ff).

angebotsseitigen Betrachtung des Arbeitslosigkeitsproblems beruht und die dies über eine Rekommodifizierung der Arbeitskraft beheben will.

Die Veränderungen in der Dimension „Staat und gesellschaftliche Akteure“ sind hingegen weniger deutlich.

Die Entwicklung korporatistischer Gremien auf Bundesebene verläuft ohne tief greifende Veränderungen. Bei jedem der drei unternommenen Anläufe zeigt sich ein ähnliches Muster. Angesichts eines steigenden Problemdrucks finden sich die verschiedenen Akteure trotz ihrer stark divergierenden Interessen zusammen, trennen sich aber nach einiger Zeit aufgrund eben dieser divergierenden Interessen wieder.

In der Konzertierten Aktion konnten Ende der 1960er noch Erfolge im Abbau der Arbeitslosigkeit erreicht werden. Die moderate Lohnpolitik, die von Gewerkschaften gefordert wurde, bewirkte bei diesen jedoch interne Konflikte, die letztlich zum Ausstieg aus der Konzertierten Aktion führten.

Die 1980er stellen dahingehend eine Ausnahme dar, dass es auf Bundesebene keine dauerhaft angelegten Gesprächsrunden gab. Begründet wird dies mit der Haltung der neuen liberal-konservativen Bundesregierung, die den Gewerkschaften skeptisch (vgl. Esser, Schroeder 1999b, S. 6) wenn nicht gar feindselig (vgl. Weßels 2000, S. 19) gegenüber stand.

Erst Mitte der 1990er wurden diese mit dem ersten Bündnis für Arbeit wieder aufgenommen. Dieses war jedoch nur von kurzer Dauer, was vor allem der damaligen Bundesregierung und den mit dieser auf einer Linie stehenden Arbeitgebern angelastet wurde, da diese trotz des Entgegenkommens der Gewerkschaften in der Lohnpolitik nicht von ihrem arbeitsrechtlichen Deregulierungskonzept abwichen (vgl. Esser, Schroeder 1999b, S. 7). Wiederum waren es die Gewerkschaften, die daraus die Konsequenzen zogen und den Bruch des Bündnisses herbeiführten.

Die Neuauflage des Bündnisses für Arbeit nach dem Regierungswechsel 1998 war zwar von längerer Dauer, bedeutete aber keine qualitative Veränderung. Auch die neue Regierung setzte nach kurzem Zögern auf partielle Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und forderte im Einklang mit den Arbeitgebern von Gewerkschaften die Fortsetzung der moderaten Lohnpolitik ohne auf deren Forderungen nach einem Konjunkturprogramm und einer Ausbildungsplatzgarantie einzugehen. Damit endete auch das zweite Bündnis für Arbeit im Dissens (vgl. Die Welt vom 4.3.2003).

Hinsichtlich der Akteursbeziehungen geht die Regulationstheorie vom Übergang von einer gewerkschaftsfreundlichen zu einer arbeitgebernahen Ausrichtung der Regierungspolitik aus. Die Entwicklung der Akteursbeziehungen auf Bundesebene bestätigt dies jedoch nicht. Stattdessen ist die grundsätzliche Ausrichtung der Regierung gegenüber den Akteuren weitgehend konstant geblieben. Vor allem in der Lohnpolitik war es in jeder der drei Konsensrunden Ziel, die Gewerkschaften zu einer moderaten Lohnpolitik zu bewegen. Zwar kam es in den 1980ern zu einer Abkühlung des Verhältnisses zwischen Regierung und Gewerkschaften, allerdings verhinderte dies nicht den Versuch der erneuten Gesprächsaufnahme noch unter derselben Regierung. Das Optieren für mehr Arbeitsmarktflexibilität seitens der Regierung Kohl wie auch der Regierung Schröder entfernt diese weiter von der Position der Gewerkschaften und nähert sie dem Arbeitgeberlager an. Dies bedeutet aber keine qualitative Veränderung von einer grundsätzlich gewerkschaftsnahen Regierungspolitik im keynesianischen Wohlfahrtsstaat zu einer arbeitgebernahen Politik im neoliberalen Wettbewerbsstaat.

Auch die regulationstheoretische Annahme einer sich verändernden und ausweitenden Akteurskonstellation lässt sich nicht feststellen. Stattdessen hat sich der Teilnehmerkreis in den Bündnissen für Arbeit gegenüber der Konzertierten Aktion sogar verringert (vgl. Brechtel 1998, S. 57 und vgl. Esser, Schroeder 1999b, S. 4).

Hinsichtlich des Regierungsmodus ergibt sich aus der Entwicklung der Akteursbeziehungen keine Veränderung. Sowohl die Konzeption der Gesprächsgremien als unverbindliche Diskussionsrunden als auch das Scheitern derer dauerhafter Etablierung bewirkt nicht die von der Regulationstheorie erwartete Abkehr von Elementen des government zugunsten von mehr governance. Gerade im Scheitern der letzten Bündnisrunde machte der Bundeskanzler deutlich, dass er an einem hierarchischen Regierungsmodus festhalten will:

„In Zeiten, wo es nichts zu verteilen gibt, muss die Politik die Verantwortung übernehmen. Ich werde nicht verhandeln.“ (zit. n. Financial Times Deutschland vom 4.3.2003)

Die generelle Institutionalisierung von Anhörungen vor Ausschüssen im Gesetzgebungsprozess deutet zwar auf einen teilweisen Wandel des Regierungsmodus zugunsten von mehr governance, allerdings liegt dies, entgegen der

regulationstheoretischen Annahme, zeitlich nicht erst im Übergang zum neoliberalen Wettbewerbsstaat, sondern bereits in der Phase des keynesianischen Wohlfahrtsstaates (vgl. Brechtel 1998, S. 57f).

Für einen Übergang zu mehr governance entsprechend der Regulationstheorie sprechen die Privatisierungstendenzen in der Arbeitsmarktpolitik in den Bereichen Vermittlung und Verleih von Arbeitskräften.

In der Dimension Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem lässt sich in der Arbeitsmarktpolitik in dem betreffenden Zeitraum keine Veränderung feststellen. Arbeitsmarktpolitik findet sowohl im keynesianischen Wohlfahrtsstaat als auch im neoliberalen Wettbewerbsstaat auf der nationalstaatlichen Ebene statt.

Im Gegensatz zu den angrenzenden Policy-Feldern Geld-, Wettbewerbs- und Finanzpolitik, in denen die EU mit durch den Binnenmarkt und die Währungsunion stark involviert ist, wurden im Transformationsprozess der Form der Staatsintervention keine Kompetenzen der Arbeitsmarktpolitik an die übergeordnete, makroregionale Ebene abgegeben.

Die regulationstheoretische Hypothese, wonach es zu einer gewissen Relativierung der Bedeutung des Nationalstaates gegenüber der über- und untergeordneten Ebenen kommt, ohne dass dabei der Nationalstaat als maßgebliche Instanz ausgeschaltet wird, trifft nicht zu, da keine Abgabe von Kompetenzen an über- oder untergeordnete Ebenen stattgefunden hat. Relativiert wird diese Feststellung allenfalls durch die Kompetenzabgabe an die EU in den angrenzenden Policy-Feldern. Allerdings bestätigt sich die regulationstheoretische Annahme dahingehend, dass der Nationalstaat als maßgebliche Ebene nicht erodiert. Das Ergebnis für die Dimension „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ fällt daher uneindeutig aus.

Als Zwischenfazit zum Policy-Feld Arbeitsmarktpolitik lässt sich folgende Tabelle zusammenstellen, in der den regulationstheoretischen Annahmen die empirischen Feststellungen gegenüber gestellt werden.

	<b>Regulationstheoretische Annahme</b>	<b>Empirische Feststellung</b>
<b>Staatliche Handlungslogiken</b>	Von welfare zur workfare  Von De- zu Rekommodifizierung	Zunehmende workfare-Orientierung  Rekommodifizierung  Aber: sehr diskontinuierlich
<b>Staat und gesellschaftliche Akteure</b>	von Gewerkschafts- zu Arbeitgebernähe  zunehmend mehr Akteure  Abkehr von government zugunsten von governance	Keine Veränderung hinsichtlich der Nähe zu einem Akteur  Keine Zunahme der Akteure  Partielle Zunahme des governance-Charakters
<b>Nationalstaat im Mehrebenen-system</b>	teilweise Kompetenzenabgabe an über- und untergeordnete Ebene  Keine Erosion des Nationalstaates	Keine Kompetenzabgabe  Aber: zum Teil Kompetenzabgabe in angrenzenden Policy-Feldern  Keine Erosion des Nationalstaates

Tab. 2: Arbeitsmarktpolitik im Übergang vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat

## 6. Policy-Feld II: Umweltpolitik

Dem Muster des vorangegangenen Kapitels folgend, soll an dieser Stelle das Policy-Feld Umweltpolitik untersucht werden. Auch dazu wird zunächst eine Definition des Gegenstandsbereiches vorgenommen. Anschließend werden entlang der Dimensionen eventuelle Veränderungen erfasst und die Ergebnisse in einem Zwischenfazit festgehalten.

### 6.1 Umwelt als Feld politischer Intervention

Während der Arbeitsmarkt in einer kapitalistischen Gesellschaft von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist, so ist Umwelt, verstanden als Grundlage der natürlichen Lebensabläufe, gar lebensnotwendig. Als Grundlage des biologischen Lebens, als Lieferant von Rohstoffen und als Raum für Emissionen jeder Art ist die Umwelt auch für die kapitalistische Wirtschaft und damit für die Gesellschaft von entscheidender Bedeutung.

„Die Regulation der Naturverhältnisse findet nicht nur in Produktion und Konsumtion statt, sondern auch andere gesellschaftliche Dimensionen sind involviert. [...] Von der konkreten Gestaltung der Naturverhältnisse tangiert sind alle gesellschaftlichen Querschnittsthemen, von der Mobilität über die Ernährung bis zur Kultur.“ (Görg 2003, S. 184)

Tritt die natürliche, biologische Umwelt in Kontakt mit der Ökonomie, wird sie als fiktive Ware behandelt, ebenso wie Arbeitskraft. In dem Austauschprozess, in dem die kapitalistische Gesellschaft mit dieser Umwelt steht, können eine Reihe von Gegenständen als reale Waren betrachtet werden. In ihrer Gesamtheit lässt sich Umwelt jedoch nicht wie eine echte Ware nach Belieben produzieren. Daher muss die Gesellschaft eine Art des Umgangs mit dieser fiktiven Ware finden und ihre „Angebotsbedingungen“ regeln (vgl. Raza 2003, S. 164f).

Neben den Verwertungsbindungen der Umwelt muss die Gesellschaft auch krisenhafte bis katastrophale ökologische Probleme sozial regulieren. Dem Staat, der im Zentrum dieser sozialen Regulation steht, kommt dabei nicht nur eine problemlösende

Steuerungsfunktion, sondern nicht zuletzt auch eine stabilisierende Herrschaftsfunktion zu (vgl. Brand, Görg 2000, S. 96).

Im dem Fall, dass Probleme beziehungsweise Konflikte nicht gelöst werden können, dient Herrschaft zur Einhegung der aus den Konflikten erwachsenden Widersprüche. Aus dieser Doppelfunktion von Steuerung und Herrschaft ergibt sich eine „*selektive Bearbeitung ökologischer Probleme*“ (Brand, Görg 2000, S. 94). Das bedeutet, dass nur die Probleme angegangen werden, die im Rahmen der bestehenden Verhältnisse bearbeitet werden können.

Umweltpolitik ist insofern ein Teilaspekt dieser Regulation der Naturverhältnisse und der Regelung der Angebotsbedingungen für Umwelt.

## **6.2 Die Veränderung der Staatsintervention hinsichtlich der Umweltpolitik**

Der Umweltpolitik wird zumeist weniger Aufmerksamkeit zuteil als dem Arbeitsmarkt (vgl. Mangels-Voegt 2002, S. 25), vor allem in Situationen, in denen die Arbeitsmarktlage in der Öffentlichkeit als problematisch wahrgenommen wird. Hinzu kommt, dass die Umweltpolitik ein neues Policy-Feld darstellt, welches erst seit den 1960ern öffentlich als zu bearbeitendes Problem ins Blickfeld geraten ist und als Feld staatlichen Handelns erschlossen wurde<sup>36</sup>.

Zeitlich fällt die Entwicklung der Umweltpolitik zusammen mit der Entstehung der modernen Arbeitsmarktpolitik. Für beide Policy-Felder wird als Geburtsjahr 1969 genannt (vgl. Mangels-Voegt 2002, S. 24).

Das Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 definiert Umweltpolitik als die

„[...] Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind, um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht, und um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen [...].“ (Pehle 1994, S. 650)

---

<sup>36</sup> Es wird jedoch von einigen Autoren angemerkt, dass Elemente der Umweltpolitik bis ins 19. Jahrhundert zurückreichen (vgl. Jänicke, Mez 2000, S. 596).

Damit lässt sich im Gegensatz zur Arbeitsmarktpolitik der zu betrachtende Bereich Umweltpolitik wesentlich schlechter eingrenzen. Die Teilbereiche, die die obige Definition benennt, werden in einer ganzen Reihe von Gesetzen geregelt. Daher fällt die Untersuchung des Policy-Feldes Umweltpolitik unübersichtlicher aus als die der Arbeitsmarktpolitik.

Der Versuch, den Transformationsprozess vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat nachzuvollziehen beziehungsweise nachzuweisen, stützt sich auf Darstellungen in der Sekundärliteratur und bleibt daher notwendigerweise kursorisch. Zudem ergibt sich gerade für das Policy-Feld Umweltpolitik das Problem, dass gerade Nicht-Handeln eine bewusst ausgeführte politische Strategie sein kann, was sich jedoch nicht an den dokumentierten Handlungen und Maßnahmen nachweisen lässt.

### **6.2.1 Staatliche Handlungslogiken**

Die idealtypischen Annahmen der Regulationstheorie für den Wandel, den die staatlichen Handlungslogiken auf dem Feld der Umweltpolitik vollzogen haben, lassen sich folgendermaßen formulieren:

Analog zur Arbeitsmarktpolitik bewirkt Umweltpolitik im keynesianischen Wohlfahrtsstaat eine partielle Dekommodifizierung der Umwelt, in dem Sinne, dass sie durch staatliche Eingriffe der Verwertung in der kapitalistischen Ökonomie entzogen wird.

Im Übergang zum neoliberalen Wettbewerbsstaat wird Umwelt hingegen schrittweise für die Verwertung nutzbar gemacht, das heißt, der Warencharakter der nur fiktiven Ware Umwelt wird stärker betont, Umwelt somit rekommodifiziert. Außerdem muss man aufgrund der verschiedenen Logiken der beiden Formen der Staatsintervention davon ausgehen, dass die Bereitschaft, unternehmerischer Handlungsfreiheit regulierende Grenzen zu setzen, zurückgeht. Regulierende umweltpolitische Maßnahmen würden demnach weniger häufig angewandt und frühere Bestimmungen eventuell zugenommen (vgl. Hirsch 2002, S. 127 und vgl. Brand, Görg 2000, S. 100ff).

Der Beginn der Umweltpolitik Ende der 1960er hängt wesentlich mit den sichtbaren Folgen der Verschmutzung durch ressourcenintensive Industrien zusammen. Das Ziel der frühen Umweltpolitik war die Beseitigung solcher wahrnehmbaren Umweltschäden. Im September 1971 beschloss die sozial-liberale Bundesregierung ein Umweltprogramm, welches besagte, dass

„[...] Umfang und Komplexität der Umweltprobleme neuartige und umfassende Regelungen erforderten, die strenge Anforderungen vorsehen, dem Staat eine schnelle Reaktion auf sich abzeichnende Gefahren erlauben und ihn in die Lage versetzen, technische und industrielle Entwicklungen langfristig nach den Erfordernissen des Umweltschutzes zu steuern.“ (Feldhaus 2001, S. 27)

Mit dieser Formulierung liegt die Ausrichtung der Politik ganz auf der Linie des Steuerungsoptimismus. Es folgte eine Reihe von Gesetzen, etwa das Fluglärmsgesetz und das Benzinbleigesetz von 1971, das Abfallbeseitigungsgesetz und das DDT-Gesetz von 1972 sowie weitere Gesetze, die Ausdruck der expandierenden Regulierung zum Zweck der Lösung ökologischer Probleme waren (vgl. Storm 2002, S. 31f und vgl. Kern, Koenen, Löffelsend 2003, S. 8).

Institutionalisiert wurde die Umweltpolitik zunächst durch die Gründung des Sachverständigenrates in Umweltfragen 1972 und des Umweltbundesamtes 1974. Ein eigenes Bundesministerium wurde diesem Policy-Feld in den 1970ern jedoch nicht zugewiesen (vgl. Mangels-Voegt 2002, S. 27).

Infolge der ersten Ölkrise von 1973 kam es zum Stillstand der Umweltpolitik<sup>37</sup>. Die konjunkturellen Einbrüche und die folgende langfristige Abschwächung des ökonomischen Wachstums führten dazu, dass Umweltpolitik als abträglich für die wirtschaftliche Entwicklung und die Wettbewerbsfähigkeit betrachtet und deshalb der Wirtschaftspolitik untergeordnet wurde.

---

<sup>37</sup> Zu dieser Position gibt es auch Gegenstimmen. Feldhaus spricht von Pause, jedoch keiner Stagnation der Umweltpolitik sowie von der Weiterentwicklung der Umweltpolitik in der Mitte der 1970er Jahre (Feldhaus vgl. 2001, S. 33). Hier wird jedoch die Position von der Beeinträchtigung der Umweltpolitik infolge der ökonomischen Krise geteilt (vgl. auch Mangels-Voegt 2002, S. 25 und vgl. Petschow, Dröge 1999, S. 25).

Dies geschah im Gegensatz zu der im Umweltprogramm formulierten Überzeugung, wonach

„[...] Umweltpolitik den gleichen Rang hat wie andere große öffentliche Aufgaben [...].“ (Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971, zit. n. Heinrichs 2002, S. 38f)

Zwar kam es zur Verabschiedung einiger Gesetze, diese gingen jedoch auf den Zeitraum vor der Reorientierung in der Umweltpolitik zurück.

Erst ab 1978 kam es zu einer „*Konsolidierungsphase*“ (Pehle 1994, S. 651) der Umweltpolitik. Diesmal ging die Initiative nicht von der Regierung aus, sondern wurde durch verstärkten öffentlichen Druck und beginnende Organisation von Interessierten ausgelöst (vgl. Pehle 1994, S. 651). So kam es 1980 zur Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung von Umweltkriminalität und des Chemikaliengesetzes (vgl. Müller 1989, S. 12f). Auch reagierte die Bundesregierung mit der Störfall-Verordnung auf den allerdings schon vier Jahre zurückliegenden Chemieanlagenunfall im italienischen Seveso und schrieb damit weitreichende Sicherheitsprüfungen für derartige Anlagen vor (vgl. Feldhaus 2001, S. 34).

Diese Reaktion der Umweltpolitik auf katastrophale Ereignisse setzte sich über die 1980er Jahre fort. Vor allem die Kernreaktorhavarie in Tschernobyl 1986, aber auch die fast zeitgleiche ökologische Gewässerkatastrophe im Rhein, die durch den Störfall beim Baseler Chemiekonzern Sandoz verursacht wurde, lösten Aktivitäten aus. In diesem Jahr wurde das Strahlenschutzvorsorgegesetz verabschiedet (vgl. Storm 2002, S. 33).

Außerdem wurde das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eingerichtet. Damit wurde die Institutionalisierung der Umweltpolitik vollends vollzogen. Aufgrund des engen zeitlichen Zusammenhangs mit der Katastrophe wird die Gründung des Ministeriums daher auch als ein Akt symbolischer Politik bezeichnet, der der öffentlichen Meinung geschuldet war (vgl. Günther, Krebs 2000, S. 18). Auch wird die Bedeutung der Schaffung eines Bundesumweltministeriums relativiert. Umweltpolitisch relevante Bereiche wie Verkehr und Landwirtschaft verblieben im Zuständigkeitsbereich der alten Ministerien. Dies belegt, dass es sich mehr um symbolische Politik denn um eine neue Offensive in der Umweltpolitik handelte (vgl. Mangels-Voegt 2002, S. 27).

Deutliche Fortschritte werden den Maßnahmen zur Reduktion von Luftschadstoffen zugeschrieben. Wiederum angetrieben von der öffentlichen Diskussion um das zum Teil als katastrophal empfundene Waldsterben, wurde 1983 die Großfeuerungsanlagenverordnung erlassen und damit Grenzwerte für Schadstoffe vorgeschrieben.

Der liberal-konservativen Regierung wird teilweise, zumindest für den Zeitraum vor der Wiedervereinigung, eine positive Bilanz in der Umweltpolitik bescheinigt (vgl. Storm 2002, S. 31f und vgl. Kern, Koenen, Löffelsend 2003, S. 9f). Angesichts der großen Anzahl weiterhin bestehender ökologischer Probleme, die von der Bundesregierung nicht oder nur unzureichend bearbeitet wurden, betonen andere Autoren stärker die Defizite der bundesdeutschen Umweltpolitik in der damaligen Phase (vgl. Mangels-Voegt 2002, S. 27).

In den 1990ern kam es erneut zur Verschärfung des Gegensatzes zwischen Umweltpolitik einerseits sowie Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum andererseits. Angesichts der nun verstärkt wahrgenommenen Globalisierungstendenzen beeinträchtigte erneut die Unterordnung unter ökonomische Belange die Durchsetzungsfähigkeit der Umweltpolitik (vgl. Petschow, Dröge 1999, S. 24f).

Im Zusammenhang mit der Verpackungsverordnung von 1991 kam es zur Gründung des Dualen Systems Deutschland und damit zu einer Neuorientierung im Umgang mit Abfällen. Mit dem Dualen System sollte der Aufbau einer umfassenden Recycling-Industrie zur Müllwiederverwertung beginnen. 1996 trat das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, dessen vornehmliche Ziele Vermeidung und Verwertung von Abfällen waren, an die Stelle des zuvor geltenden Abfallgesetzes (vgl. Jänicke, Mez 2000, S. 598).

Trotz des Globalisierungs- und Wettbewerbsdruckes, unter den die Umweltpolitik geriet, wurde 1994 dem Grundgesetz der Artikel 20a hinzugefügt:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ (Art. 20a, GG)

Die grundgesetzliche Verankerung des „Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen“ an derart prominenter Stelle<sup>38</sup> wird als Etablierung der Bundesrepublik zum „Umweltstaat“ bezeichnet, ohne dass damit jedoch die Bedeutung der Umweltpolitik letztendlich geklärt wäre (vgl. Mangels-Voegt 2002, S. 30 und vgl. Feldhaus 2001, S. 40).

Gerade die Periode nach den Wahlen zum 13. Bundestag wird als Niedergang der Umweltpolitik zugunsten einer für ökologische Probleme blinden Wachstumspolitik bezeichnet (vgl. Kern, Koenen, Löffelsend 2003, S. 9 und vgl. Jänicke, Reiche, Volkery 2002, S. 50). Dies bezeugen Regelungen, die dezidierte Rückschritte in der Umweltpolitik darstellen, wie etwa die Novellierung des Atomgesetzes von 1997, die eine Erleichterung des Baus von Atomanlagen zulasten der Sicherheitsprüfungen vorsah, sowie die Beschränkung von Einspruchsmöglichkeiten gegen Großbauprojekte (vgl. Krebs, Reiche 1998, S. 1221f).

Mit dem Regierungswechsel 1998 und der erstmaligen Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/ Die Grünen auf Bundesebene kam es zu einer erneuten Aufwertung der Umweltpolitik.

Im Juni 2000 vereinbarte die Regierung mit den Betreibern der Kernkraftwerke den, allerdings sehr langfristig gestalteten, Ausstieg aus der Nutzung dieser Energiequelle und schloss den Neubau von Kernkraftwerken im novellierten Atomgesetz aus. Mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz aus demselben Jahr werden zudem regenerative Energien massiv wirtschaftlich gefördert. Außerdem beginnt mit der 1999 beschlossenen Ökologischen Steuerreform der Einstieg in die finanzielle Belastung des Energieverbrauchs. Damit leitete Rot-Grün insgesamt eine durchaus als radikal zu bezeichnende Wende in der Energiepolitik ein (vgl. Jänicke, Reiche, Volkery 2002, S. 51ff und vgl. Kern, Koenen, Löffelsend 2003, S. 16ff).

In der Landwirtschaftspolitik kam es unter Rot-Grün im Zuge der BSE-Krise 2000 und 2001 zu einem Kurswechsel von einer traditionellen, auf Produktivität ausgerichteten, zu einer naturnahen ökologischen Landwirtschaft. Darin zeigen sich Parallelen zu der oftmals auf Katastrophen reagierenden Umweltpolitik der 1980er Jahre. Der Landschaftsschutz wurde zudem mit dem Anfang 2002 in Kraft getretenen

---

<sup>38</sup> Neben Art. 1 GG ist Art. 20 GG durch Art. 79 GG Abs. 3 jeder Änderung entzogen. Art. 1 und 20 lassen sich daher als die bedeutendsten Artikel des Grundgesetzes bezeichnen (Art. 20a ist jedoch nicht mit in diese Ewigkeitsgarantie einbezogen). Die Beiordnung des „Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen“ zu den in Art. 20 niedergelegten Staatszielbestimmungen spricht somit für die starke Heraushebung des Umweltschutzes (vgl. auch Kloepfer 2001, S. 749ff).

„Bundesnaturschutzgesetz-Neuregelungsgesetz“ verbessert (vgl. Jänicke, Reiche, Volkery 2002, S. 54f).

## 6.2.2 Staat und gesellschaftliche Akteure

Im Übergang vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat müsste sich aufgrund der idealtypischen Annahmen der Regulationstheorie auch für das Policy-Feld Umweltpolitik eine veränderte Akteurskonstellation sowie eine Veränderung der Beziehungen der Akteure zueinander aufzeigen lassen.

Aufgrund der Annahmen in der Dimension staatliche Handlungslogiken lässt sich für diese Dimension darauf schließen, dass die veränderten Akteursbeziehungen im neoliberalen Wettbewerbsstaat in einer unternehmensnäheren Position des Staates zu sehen sind.

Bezüglich des Regierungsmodus wäre eine Abkehr von Elementen des government, etwa in Gestalt von Höchstgrenzen und Verboten, zugunsten von ‚weicheren‘ Politikinstrumenten zu erwarten: dies könnten in der Umweltpolitik freiwillige Selbstverpflichtungen sein, aber auch weniger weiche ökonomische Instrumente zur ökologischen Lenkung (vgl. Hirsch 2002, S. 127f).

In der Phase der beginnenden Umweltpolitik im Jahr 1969 war die Bundesregierung der Initiator. Der Anstoß zur Entwicklung der Umweltpolitik ging nicht von einer auf die Regierung Druck ausübenden Zivilgesellschaft aus (vgl. Feldhaus 2001, S. 27). Bürgerinitiativen und sich daraus entwickelnde Umweltverbände bildeten sich erst im Laufe der frühen Umweltpolitik und des sich dadurch gesellschaftlich verbreiternden Umweltbewusstseins. Die Haltung der Regierung gegenüber diesen Verbänden war durchaus positiv:

„Unterstützt von den Medien hat die Bundesregierung seit Beginn der siebziger Jahre [...] mit Erfolg versucht, das Umweltbewußtsein in der Bevölkerung zu schärfen und die Umweltverbände als ihre potentiellen Verbündeten gegen die Wirtschaftsverbände zu stärken.“ (Müller 1989, S. 11)

Dies zielte jedoch offenbar nur auf die öffentliche Meinung und das darin zu verankernde Umweltbewusstsein. Eine Einbindung in die Zielformulierung staatlicher

Politik fand nicht statt, was auch in der bislang wenig formalisierten beziehungsweise noch gar nicht errichteten Organisationsstruktur der Umweltverbände lag. Stattdessen kooperierte die Bundesregierung mit ‚altbewährten‘ Akteursgruppen:

„Die moderne Umweltpolitik ging aus einer exklusiven Kooperation im engen Kreise von Repräsentanten des Staates, der Wirtschaft, etablierten wissenschaftlichen Einrichtungen und einzelnen (wenigen) Gewerkschaftsvertretern hervor; [...]“ (Mangels-Voegt 2002, S. 183)

Damit kooperierte die Bundesregierung allerdings mit den Akteuren, die der Umweltpolitik zunächst insgesamt ablehnend gegenüber standen. Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften artikulierten angesichts der ökonomischen Probleme aufgrund der Ölkrise generelle Vorbehalte gegenüber einer stark regulierenden Umweltpolitik. Diese behindere die Unternehmen und gefährde damit Investitionen und Arbeitsplätze (vgl. Feldhaus 2001, S. 32f). Nach Gesprächen mit der Bundesregierung 1975 kam es zum Umdenken in der Regierung. Dieser Einklang der Akteure führte zur ‚Eiszeit‘ der Umweltpolitik“ (Müller 1989, S. 8).

In dieser Phase der bundesdeutschen Umweltpolitik begannen gesellschaftliche Initiativen und Verbände, eine Fortentwicklung der Umweltpolitik von der Regierung zu fordern. Seit den späten 1970er Jahren kam es zu öffentlichem Druck auf die Bundesregierung wegen deren Vernachlässigung der Umweltpolitik.

Sensibilisierte Bevölkerungskreise und die sich konstituierenden Umweltverbände sowie die entstehende grüne Partei bewirkten zumindest, dass ökologische Probleme wieder auf die Agenda gesetzt wurden (vgl. Pehle 1994, S. 651). In der Frage etwa der Kernenergienutzung flammten konfliktreiche Auseinandersetzungen zwischen Staat und Betreiberunternehmen einerseits sowie Teilen der Bevölkerung und Umweltverbänden andererseits auf (vgl. Heinrichs 2002, S. 39f). Die Haltung der Regierung gegenüber den neuen umweltpolitischen Akteuren war jedoch in dieser Phase der umweltpolitischen ‚Eiszeit‘, ganz im Gegensatz zur Einstellung gegenüber der Position der Sozialpartner, von Ablehnung geprägt (vgl. Müller 1989, S. 9).

Durch die Thematisierung seitens der Zivilgesellschaft kam es ab Ende der 1970er Jahre dennoch zu neuen umweltpolitischen Maßnahmen der Regierung und damit auch zu einer Entfernung von der Position der Wirtschaftsverbände. Zudem setzten in Teilen der

Gewerkschaften ein grundsätzliches Umdenken in der Frage der Ökologie und eine Annäherung an die Umweltverbände ein (vgl. Müller 1989, S. 12).

„Zur allgemeinen Überraschung“ (Malunat 1994, S. 8) bestand diese Akteurskonstellation zunächst auch über den Regierungswechsel hinaus. Die neue Regierung näherte sich nicht stärker der Position der Wirtschaftsverbände an. Dies änderte sich jedoch Mitte der 1980er, als erneut ökonomische gegen ökologische Argumente in Stellung gebracht wurden (vgl. Malunat 1994, S. 8f). Aufgrund der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in den 1990ern betrieb die Regierung eine Politik, die weitgehend im Sinne der Wirtschaftsverbände ausfiel (vgl. Mangels-Voegt 2002, S. 184f).

Diese Haltung der Regierung änderte sich mit dem Wechsel zu Rot-Grün teilweise. Mit der Ökologischen Steuerreform, die in Teilen der Bevölkerung unbeliebt ist, knüpft die Bundesregierung an die Avantgarderolle der Regierung in den frühen 1970ern an. Sie wird erneut zum umweltpolitischen Initiator, anstatt dass sie, wie die Vorgängerregierung, von der öffentlichen Meinung zu einer ökologisch engagierteren Politik gedrängt werden muss (vgl. Jänicke, Reiche, Volkery 2002, S. 53).

Auch mit der Agrarwende hin zu einer stärker ökologisch ausgerichteten Landwirtschaft nähert sich Regierung inhaltlich den Umweltverbänden an und entfernt sich von weiten Teilen der Agrarlobby. Mit der Einführung des Verbandsklagerechtes im Zuge der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahr 2002 setzt die rot-grüne Regierung ebenfalls Akzente zugunsten der Umweltverbände (vgl. BMU 2002, S. 4 und vgl. NABU 2002).

Allerdings betreibt die rot-grüne Koalition keinen Konfrontationskurs gegenüber den Wirtschaftsverbänden. Die Ökosteuer enthält Ausnahmen für energieintensive Betriebe. Die Vereinbarung zum Atomausstieg wurde ohne Beteiligung von Umweltverbänden zuwege gebracht und schließt diese somit auch nicht in den Konsens ein. Auch konnten die Automobilhersteller ihren großen Einfluss nutzen, indem sie die Bundesregierung veranlassten, die EU-Altautorichtlinien zu blockieren (vgl. Jänicke, Reiche, Volkery 2002, S. 59).

Der Modus des Regierens hat sich seit den Anfängen der Umweltpolitik gewandelt:

„Auf der *Instrumentenebene* hat sich wiederum eine Veränderung von einem ‚command and control‘-Ansatz (Verbote, Verordnungen) hin zu weicheren Instrumenten (freiwillige Vereinbarungen, Kennzeichnungspflichten) ergeben.“  
(Petschow, Dröge 1999, S. 25)

Mit hierarchischen Mitteln, wie Verboten oder Grenzwertvorschriften, wurde in den 1970ern der Schadstoffbelastung mit traditionellen Instrumenten des Ordnungsrechts begegnet.

Seit Mitte der 1980er und verstärkt in den 1990er Jahren wurden Instrumente abseits des Ordnungsrechts ausgebaut (vgl. Heinrichs 2002, S. 41). In den umweltpolitischen Teilbereichen Abfall und Klimaschutz wurden freiwillige Vereinbarungen oder Selbstverpflichtungen<sup>39</sup> zur Zielerreichung eingesetzt. Deren Wirksamkeit ist jedoch umstritten und erscheint, ohne die im Hintergrund stets präsente Option eines Rückgriffs auf hierarchische, Instrumente fraglich. Auch die marktkonforme Umgestaltung eines Problembereiches, etwa die Streichung umweltschädlicher Subventionen oder die ökologisch ausgerichtete Besteuerung des Verbrauchs, wie im Fall der Ökosteuer, wurden gerade in den 1990ern verstärkt anstelle von Verboten und Vorschriften eingesetzt (vgl. Jänicke, Mez 2000, S. 603ff).

Der Atomausstieg wurde ebenfalls unter Verzicht auf den Einsatz von hierarchischen Mitteln, die man einem vor allem durch government geprägten Regierungsmodus zurechnet, angestrebt. Zwar untersagt die Atomgesetznovelle den Neubau von Kernkraftanlagen, das Ende der Nutzung bestehender Anlagen wird aber durch ein Auslaufen mit großzügigem Zeithorizont und mit Zustimmung der betroffenen Unternehmen anvisiert.

Für den Modus des Regierens im Policy-Feld Umweltpolitik ist die bereits im vorangegangenen Kapitel erwähnte Institutionalisierung von Anhörungen im Bundestag von Bedeutung. Die Bewertung fällt parallel zur Arbeitsmarktpolitik aus: Die Anhörung der Akteure im Bundestag bewirkt eine stärkere governance-Orientierung, diese liegt jedoch nicht in dem von der Regulationstheorie angenommenen Zeitraum, sondern deutlich früher.

---

<sup>39</sup> Die Nutzung des Instruments der freiwilligen Vereinbarung reicht bis Ende der 1970er zurück, was jedoch auf spezielle Blockadesituationen zurückgeführt wird (vgl. Müller 1989, S. 9f). Der häufigere und gezielte Einsatz freiwilliger Selbstverpflichtungen setzt später ein.

### 6.2.3 Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem

Die Regulationstheorie nimmt für die Dimension „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ analog zur Arbeitsmarktpolitik an, dass es im Übergang vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat zu einer teilweisen Verlagerung von Kompetenzen zulasten des Nationalstaates kommt. Dies geschieht zugunsten der mikroregionalen, makroregionalen und internationalen Ebene, ohne dass in diesem Prozess jedoch die maßgebliche Rolle des Nationalstaates unterminiert würde (vgl. Brand, Görg 2000, S. 102). Umweltpolitische Maßnahmen würden demnach in zunehmendem Maße auch von der Europäischen Union und den Ländern geregelt.

In der frühen Phase der Umweltpolitik wurden die Kompetenzen des Bundes und damit die nationalstaatliche gegenüber der mikroregionalen Ebene gestärkt. Durch eine Grundgesetzänderung 1972 zog der Bund Zuständigkeiten von den Ländern an sich (vgl. Feldhaus 2001, S. 28). Aufgrund des sehr umfassenden Gebietes, auf dem Umweltpolitik gesetzlich kodifiziert wird beziehungsweise werden könnte behalten die Länder jedoch eigene Kompetenzen (vgl. Hansmann 2001, S. 767ff). Der Bund hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung Kompetenzen für Energieerzeugung, Küstenschutz, Boden, Pflanzen- und Tierschutz, Verkehr, Abfall, Luft und Lärm. Die Länder hingegen verfügen über die Bereiche Naturschutz, Landschaftspflege, Raumordnung und Wasser, in denen der Bund nur über die Rahmengesetzgebung bestimmt (vgl. Günther, Krebs 2000, S. 24).

Im Zeitverlauf kam es in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern jedoch zu keiner maßgeblichen Neuordnung.

Die Entwicklung der Kompetenzverteilung zwischen Nationalstaat und Makroregion, der EU, ist im betreffenden Zeitraum aufgrund der zunehmenden Integration Europas weniger statisch geblieben als die zwischen Bund und Ländern.

Trotz der vornehmlich auf wirtschaftliche Liberalisierung und Marktöffnung gerichteten Integration hat sich Umweltpolitik als Policy-Feld der EU entwickelt. Durch die Einheitliche Europäische Akte wird der EU ausdrücklich eine Kompetenz in diesem Policy-Feld zugesprochen. Diese Kompetenzen werden sowohl durch den Vertrag von Maastricht wie den Vertrag von Amsterdam ausgeweitet (vgl. Günther, Krebs 2000, S. 25ff).

Nationale Umweltpolitik fällt dabei keinem EU-initiierten Deregulierungswettbewerb zum Opfer. Im Zuge der Harmonisierung der Gesetzgebung in den Mitgliedsstaaten sind gegenüber den Mindestnormen der EU in den Nationalstaaten strengere Bestimmungen erlaubt, die seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam an bestimmte Bedingungen geknüpft werden (vgl. Petschow, Dröge 1999, S. 27f). Die Mindestanforderungen müssen allerdings von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. In der Phase des umweltpolitischen Niedergangs in den 1990ern geriet die deutsche Bundesregierung daher zum Teil unter den Druck der EU, weil die Umsetzung europäischer Richtlinien in Deutschland verzögert wurde (vgl. Jänicke, Reiche, Volkery 2002, S. 51). Der Einfluss der EU nimmt somit im Policy-Feld Umweltpolitik zu (vgl. Günther, Krebs 2000, S. 38f).

Die WTO besitzt auf der globalen Ebene partiell ebenfalls Einfluss auf die nationale und europäische Umweltpolitik, sofern diese Bedingungen des Marktzugangs betreffen. Dadurch können Regelungen, die ökologisch motiviert sind, in Konflikt mit der WTO geraten (vgl. Petschow, Dröge 1999, S. 29).

Aufgrund der teilweise globalen Ausmaße, beispielsweise hinsichtlich des Klimas, findet Umweltpolitik auch auf internationaler beziehungsweise globaler Ebene statt. In einer Reihe von Teilaspekten der Umweltpolitik wurden völkerrechtlich verbindliche Verträge abgeschlossen, die die Unterzeichner an bestimmte Maßnahmen oder Ziele binden (vgl. Petschow, Dröge 1999, S. 29f).

Von Kompetenzen außerhalb des Nationalstaates lässt sich auf globaler Ebene jedoch nicht sprechen. Das Zustandekommen internationaler Verträge ist an die Bereitschaft zum freiwilligen Beitritt des jeweiligen Nationalstaates gebunden. Zum Teil bleibt selbst dies folgenlos, nämlich wenn die vertraglichen Regelungen nicht in nationales Recht umgesetzt werden (vgl. Bothe 2001, S. 57 und vgl. Magels-Voegt 2002, S. 29).

### **6.3 Zwischenfazit zur Umweltpolitik**

Die regulationstheoretischen Annahmen in der Dimension „staatliche Handlungslogiken“ bestätigen sich nur zum Teil. Der Wechsel von einer dekommodifizierenden und auf begrenzende und regulierende Maßnahmen setzenden Umweltpolitik im keynesianischen Wohlfahrtsstaat zu einer stärker

rekommodifizierenden und defensiven, weniger in unternehmerische Handlungsfreiheit eingreifenden Umweltpolitik im neoliberalen Wettbewerbsstaat lässt sich empirisch nur bedingt nachweisen.

Die Frühphase der bundesdeutschen Umweltpolitik, von dem sozial-liberalen Regierungsantritt 1969 bis etwa zur ersten Ölkrise 1973, entspricht durchaus den Annahmen der Regulationstheorie für den keynesianischen Wohlfahrtsstaat: eine offensive Politik, die durch Verbote bestimmte Bereiche der kapitalistischen Verwertung entzieht oder dieser quantitative Grenzen setzt.

In der Phase der umweltpolitischen „Eiszeit“ wurde diese dekommodifizierende Politik jedoch eingeschränkt. Die politische Bereitschaft, Unternehmen ökologische Grenzen zu setzen oder diese zu finanziellen Anstrengungen für eine ökologische Modernisierung ihrer Produktion zu veranlassen, sank.

Die im Anschluss an die Phase der „Eiszeit“ betriebene Umweltpolitik nutzte wiederum rechtliche Instrumente mit dekommodifizierender Wirkung, vor allem mit den auf Umweltkatastrophen folgenden Grenzwertabsenkungen.

Die Phase des umweltpolitischen Niedergangs in der letzten Legislaturperiode unter Bundeskanzler Kohl 1994 bis 1998 lässt sich wiederum in Übereinstimmung mit der theoretischen Annahme für den neoliberalen Wettbewerbsstaat deuten. Der Verzicht auf Neuregelungen und die Rücknahme bisheriger Umweltschutzbestimmungen, etwa hinsichtlich des Baus von Großprojekten und insbesondere Kernkraftanlagen, erleichtert die ökonomische Verwertung von Umwelt. Mit der Abfallbeseitigung und -verwertung durch das Duale System werden Emissionen kommodifiziert<sup>40</sup>, allerdings speziell in der Absicht, damit eine ökologisch vorteilhafte Wirkung zu erzielen.

Auch die Ökosteuer der Nachfolgeregierung entspricht diesem Muster. Die weiteren umweltpolitischen Initiativen der Regierung Schröder lassen daneben aber auch dekommodifizierende Ansätze, etwa mit dem Ausstieg aus der Kernenergienutzung, erkennen.

Die Veränderung der inhaltlichen Ausrichtung der Umweltpolitik verläuft sehr diskontinuierlich. Mit Ausnahme der Regierungsübernahmen durch die SPD-FDP

---

<sup>40</sup> Mit diesem Instrument der Umweltpolitik wandelt sich die Bedeutung der Rekommodifizierung. Die Instrumente Verbot oder Grenzwert entwickeln ökologische Wirkung, indem sie den jeweiligen Gegenstandsbereich einer ökonomischen Verwertung entziehen. Die Kommodifizierung von Emissionen hingegen stellt keine kostenlose Bereitstellung zur Verwertung dar, sondern bedeutet eine marktconforme Einschränkung der Verwertung durch Verteuerung.

Koalition 1969 und Rot-Grün 1998 lässt sich diese Diskontinuität nicht an den Wechsel von Regierungen knüpfen. Sowohl die „Eiszeit“ Mitte bis Ende der 1970er wie auch der umweltpolitische Niedergang in den 1990ern waren keine Folge von Regierungswechseln. Auch der Übergang von Sozial-liberal zu Christlich-liberal 1982 stellt keinen wesentlichen Einschnitt dar. Lediglich mit dem erstmaligen Einschnitt unter der Regierung Brandt und der erneuten umweltpolitischen Initiative der Regierung Schröder wird ein Paradigmenwechsel durch eine neue Regierung herbeigeführt.

Die von der Regulationstheorie angenommene schrittweise Neuausrichtung der Umweltpolitik von dekommodifizierend zu rekommodifizierend und die abnehmende Bereitschaft, unternehmerische Handlungsfreiheit durch ökologische Maßnahmen einzuschränken, lässt sich somit zwar teilweise belegen, jedoch wird sie immer wieder von politischen Initiativen unterbrochen.

Die Annahme in der Dimension „Staat und gesellschaftliche Akteure“ besteht in einer tendenziell wirtschaftsnäheren Position des Staates, einer größeren Anzahl der Akteure, sowie im Wandel der Regulierungsinstrumente zugunsten eines durch governance geprägten Regierungsmodus.

Die Entwicklung der Akteurskonstellation in der Umweltpolitik ist einerseits eng an die politische Konjunktur geknüpft und andererseits von der Entwicklung des Umweltbewusstseins in der Gesellschaft abhängig.

In der Anfangsphase der Umweltpolitik handelt die Regierung aus eigener Initiative ökologisch progressiv.

Dies ändert sich jedoch mit Beginn der umweltpolitischen Eiszeit infolge der ersten Ölkrise. Die Position der Regierung nähert sich der der Sozialpartner an, die einer offensiven Umweltpolitik ablehnend gegenüber stehen. Umweltverbände als Akteure sind zu dieser Zeit erst im Entstehen begriffen.

In der darauf folgenden Phase sind es gerade diese Umweltverbände, getragen von einem stärkeren öffentlichen Interesse an ökologischen Themen, durch die die Regierung zur Wiederaufnahme der Umweltpolitik gedrängt wird. Im Verlauf der 1980er und 90er Jahre besteht diese Konstellation zunächst weiter. Allerdings wechselt

die Regierung zunehmend auf die Seite der Wirtschaftsverbände, die eine offensive Umweltpolitik ablehnen.

Der Regierungswechsel zu Rot-Grün stellt in dieser Hinsicht einen deutlichen Bruch dar. Wenn auch um die Vermeidung eines Konflikts mit den Wirtschaftsverbänden bemüht, nähert sich die Regierung deutlich den Umweltverbänden an. Die in der Öffentlichkeit zum Teil stark kritisierte Energieverteuerung durch die ökologische Steuerreform deutet auch auf einen wesentlich veränderten Politikstil gegenüber den 1980ern hin, in denen die Regierung oftmals erst auf öffentlichen Druck reagierte.

Die Etablierung der Umweltverbände im Verlauf der 1970er und deren Formalisierung und Professionalisierung in den 1980ern entspricht der Annahme einer Zunahme der Anzahl der Akteure.

Die Annahme einer generellen Annäherung an die Position der Wirtschaftsverbände bestätigt sich hingegen nur sehr bedingt. Zwar trifft dies vor allem auf die Mitte der 1990er Jahre zu, nicht zuletzt wird die Annahme jedoch durch den deutlichen Einschnitt, den die rot-grüne Regierungsübernahme darstellt, relativiert.

Der Modus des Regierens lässt sich in den 1970ern als government-orientiert bezeichnen. Ordnungsrechtliche Instrumente wurden zur Regulierung einer umweltpolitischen Problematik eingesetzt. Dies veränderte sich vor allem in den 1990ern, als verstärkt auf „weichere Instrumente“ gesetzt wurde, die sich als governance-orientiert bezeichnen lassen (vgl. Petschow, Dröge 1999, S. 25). Damit wird die regulationstheoretische Annahme bestätigt.

Zu Beginn der bundesdeutschen Umweltpolitik Anfang der 1970er ging die Initiative von der Regierung aus und diese bearbeitete mit den ihr zur Verfügung stehenden ordnungsrechtlichen Instrumenten vor allem augenscheinliche Probleme wie etwa Landschafts- und Luftverschmutzung. Hinsichtlich der Dimension „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ war die damalige Umweltpolitik somit stark nationalstaatszentriert. Der mikroregionalen Ebene wurden dazu eigens Kompetenzen entzogen (vgl. Feldhaus 2001, S. 28).

Zwischen Nationalstaat und Makroregion wurden im Zuge der EU-Integration Kompetenzen neu verteilt. Umweltpolitik ist seit den 1990ern zu einem europäischen Policy-Feld geworden, in dem die EU Einfluss ausübt (vgl. Günther, Krebs 2000, S. 38f).

Auch auf internationaler Ebene haben die Bemühungen um eine völkerrechtliche Fundierung der Umweltpolitik stark zugenommen. Der Beitritt zu ausgehandelten Verträgen und die Umsetzung hängen jedoch weiterhin vom Nationalstaat ab (vgl. Bothe 2001, S. 57 und vgl. Mangels-Voegt 2002, S. 29). Kompetenzen gibt es auf dieser Ebene insofern nicht.

Zusammenfassend lässt sich für die Dimension „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ der Einschätzung von Petschow und Dröge zustimmen:

„Konnte er [der Nationalstaat, Anm. d. Verf.] bislang relativ autonom Rahmendaten setzen, so ist er nun ‚gebundener Akteur‘ in einer unübersichtlichen Arena globalisierter Problemlagen. Der Nationalstaat verliert an Gewicht, bleibt aber für die umweltpolitische Steuerung unabdingbar.“ (Petschow, Dröge 1999, S. 30)

Diese Beschreibung des Nationalstaates als eingebundene, aber keineswegs erodierte oder gar obsolete Instanz entspricht weitgehend der regulationstheoretischen Hypothese.

Als Zwischenfazit zum Policy-Feld Umweltpolitik lässt sich, analog zum vorigen Kapitel, folgende Tabelle zusammenstellen, in der den regulationstheoretischen Annahmen die empirische Feststellung gegenüber gestellt wird:

	<b>Regulationstheoretische Annahme</b>	<b>Empirische Feststellung</b>
<b>Staatliche Handlungslogiken</b>	Von De- zu Rekommodifizierung  Von einer in unternehmerische Handlungsfreiheit eingreifenden hin zu defensiver Umweltpolitik	Für beide Aspekte:  weitgehend zutreffend allerdings durch politische Initiative unterbrochen
<b>Staat und gesellschaftliche Akteure</b>	Verstärkte Nähe zu Unternehmer-/Industrieposition  zunehmend mehr Akteure  Abkehr von government zugunsten von mehr governance	nur zeitweise, unterbrochen von umweltpolitischen Initiativen  Umweltverbände als neue Akteure  partiell mehr governance
<b>Nationalstaat im Mehrebenen-system</b>	teilweise Kompetenzenabgabe an über- und untergeordnete Ebene  Keine Erosion des Nationalstaates	Abgabe an Makroregion, nicht aber an Mikroregion und internationale Ebene  keine Erosion

Tab. 3: Umweltpolitik im Übergang vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum neoliberalen Wettbewerbsstaat

„Die Menschen machen ihre eigene Geschichte, aber sie machen sie nicht aus freien Stücken, nicht unter selbstgewählten, sondern unter unmittelbar vorgefundenen, gegebenen und überlieferten Umständen.“ (Karl Marx 1971, *orig.* 1852, S. 15)

## 7. Fazit

Die Regulationstheorie vermeidet Determinismen und Teleologien. Nach dieser Theorie entwickelt sich die Gesellschaft in Abhängigkeit von den Ergebnissen der zwischen Gruppen ausgetragenen Konflikte. Diese Konflikte sind an die bestehenden Strukturen gebunden, aber sie werden nicht durch die Strukturen determiniert. Der Zusammenhang von Strukturabhängigkeit und intendierten Strategien der Akteure drückt sich auch in dem grundlegenden Begriff Regulation aus.

Für eine Zukunftsprognose ist die Regulationstheorie damit ungeeignet. Dennoch versucht sie, angesichts einer bisher zu beobachtenden Entwicklung und der Betrachtung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, eine mögliche und wahrscheinliche Weiterentwicklung zu skizzieren.

Die regulationstheoretische Analyse der Form der Staatsintervention geht davon aus, dass Mitte der 1970er Jahre mit der Krise des Fordismus ein Transformationsprozess einsetzte, in dessen Verlauf ein gesellschaftlicher Umbau auf sämtlichen Ebenen stattgefunden hat und der schrittweise zur Etablierung einer postfordistischen Entwicklungsweise geführt hat. Infolge dessen wird die vormalige Form der Staatsintervention, der keynesianische Wohlfahrtsstaat, innerhalb seiner bestehenden Institutionen in einen neoliberalen Wettbewerbsstaat transformiert. Die staatstheoretisch angereicherte Regulationstheorie beschreibt die Merkmale dieser neuen Form der Staatsintervention.

Ob die aufgestellten Kriterien den Wandel der Staatsintervention sinnvoll beschreiben, darauf bezieht sich die Fragestellung dieser Arbeit.

Zur Bearbeitung der Fragestellung wurden in Kapitel 4 dieser Arbeit die Dimensionen „staatliche Handlungslogiken“, „Staat und gesellschaftliche Akteure“ sowie

„Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ dargestellt. Hieran wurde die Veränderung der Form der Staatsintervention betrachtet.

Außerdem wurde der Versuch unternommen, aus den partiell differierenden Konzepten eine Synthese zusammenzustellen, die die idealtypische Beschreibung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates und des neoliberalen Wettbewerbsstaates durch die staats-theoretisch angereicherte Regulationstheorie wiedergibt.

Die Analyse der Policy-Felder Arbeitsmarktpolitik und Umweltpolitik in den Kapiteln 5 und 6 hat ergeben, dass die aus der Regulationstheorie abgeleiteten Hypothesen für diese beiden Felder sich nicht vollständig mit der empirisch feststellbaren Veränderung der Staatsintervention decken.

Die Bearbeitung des Policy-Feldes Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich der Dimension „staatliche Handlungslogiken“ zeigt, dass es im Zuge der Transformation des keynesianischen Wohlfahrtsstaates in den neoliberalen Wettbewerbsstaat zu einer verstärkten workfare-Orientierung der Arbeitsmarktpolitik anstelle der zuvor festzustellenden welfare-Orientierung kommt. Damit geht eine Rekommodifizierung der Arbeitskraft einher und die Annahmen der Regulationstheorie bestätigen sich. Allerdings bleibt festzuhalten, dass der Wandel der Arbeitsmarktpolitik sehr diskontinuierlich verlaufen ist und von den wechselnden Regierungen angesichts konjunktureller Einbrüche betrieben wurde, während in konjunkturell entspannter Situation der Wandel nicht vorangetrieben wurde.

In der Dimension Staat und gesellschaftliche Akteure fällt das Ergebnis hinsichtlich der regulationstheoretischen Annahme negativ aus. Der Übergang von einer gewerkschaftsnahen zu einer arbeitgebernahen Regierungspolitik lässt sich vor allem deshalb nicht feststellen, da es im keynesianischen Wohlfahrtsstaat keine deutlich gewerkschaftsnah ausgerichtete staatliche Politik gab. Zudem lässt sich entgegen der Annahme keine Erhöhung der Zahl der Akteure feststellen. In Bezug auf den Regierungsmodus entwickelt sich die Arbeitsmarktpolitik partiell in Richtung einer verstärkten governance-Orientierung und damit der Annahme entsprechend.

Die Dimension „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ bleibt weitgehend unverändert, da weder Kompetenzen an die Bundesländer noch an die EU oder darüber

hinaus abgegeben werden. Lediglich die angrenzenden Policy-Felder, vor allem die Beschäftigungspolitik, werden zunehmend auf europäischer Ebene gestaltet. Die Annahme der Regulationstheorie bestätigt sich somit nicht, wohingegen die Hypothese, dass es nicht zu einer Erosion des Nationalstaates kommt, zutrifft.

Die Analyse des Policy-Feldes Umweltpolitik hat folgende Ergebnisse zutage gebracht: In der Dimension „staatliche Handlungslogiken“ lassen sich teilweise rekommodifizierende Tendenzen ausmachen. Diese treten allerdings nicht an die Stelle dekommodifizierender Maßnahmen, sondern neben sie, und zielen nicht unbedingt darauf, die unternehmerische Handlungsfreiheit auszuweiten und die Angebotsbedingungen der fiktiven Ware Umwelt zwecks einer erleichterten ökonomischen Verwertung zu gestalten. Die Annahme trifft daher nur zum Teil zu.

Die Entwicklung in der Dimension „Staat und gesellschaftliche Akteure“ bekräftigt weitgehend die regulationstheoretischen Annahmen. Es kommt zur Ausweitung der Anzahl der Beteiligten und zu einem stärker governance-orientierten Regierungsstil. Ebenso wie die Dimension „staatliche Handlungslogiken“ hängt jedoch auch diese Dimension von einer politischen Konjunktur der Umweltproblematik in Parlament und Öffentlichkeit ab, die den Entwicklungstrend unterbricht. Diese politische Konjunktur wirkt sich vor allem auf die Akteursbeziehungen aus, deren Entwicklung nur sehr bedingt mit den Annahmen der Regulationstheorie konform gehen.

Für den „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ lässt sich feststellen, dass er Kompetenzen an die EU verliert, ohne dabei aber zu erodieren. Dies wird auch von der Regulationstheorie angenommen.

Das Ergebnis fällt somit differenziert aus. Betrachtet man beide Policy-Felder gemeinsam, stellt sich heraus, dass die Entwicklung der Dimensionen „staatliche Handlungslogiken“ und „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ die Hypothesen weitgehend bestätigen. In der Dimension „Staat und gesellschaftliche Akteure“ hingegen zeigt sich, dass insgesamt nicht von einer dauerhaften Veränderung der Akteursbeziehung ausgegangen werden kann und dass die Annahmen hinsichtlich der Akteurskonstellation in einem der beiden betrachteten Bereiche widerlegt werden.

Für die hier zugrunde gelegten exemplarischen Policy-Felder der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik fällt die Beantwortung der Frage, ob sich mit den von der Regulationstheorie aufgestellten Kriterien der qualitative Wandel der Form der Staatsintervention sinnvoll beschreiben lässt, folgendermaßen aus:

In den Dimensionen „staatliche Handlungslogiken“ und „Nationalstaat im politischen Mehrebenensystem“ lässt sich der Wandel der Staatsintervention sinnvoll mit den regulationstheoretischen Kriterien beschreiben, hinsichtlich der Dimension „Staat und gesellschaftliche Akteure“ hingegen weniger.

Für eine umfassendere Bewertung der regulationstheoretischen Analyse der Transformation des keynesianischen Wohlfahrtsstaates in den neoliberalen Wettbewerbsstaat müssten über die Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik hinaus weitere Policy-Felder mit einbezogen werden.

Außerdem bleibt festzuhalten, dass es aufgrund des offenen Ausgangs sozialer Konflikte

„kein zwingendes, monolithisches Muster für den Verlauf und die konkreten Resultate dieser Transformation der Staatsfunktionen [gibt].“ (Deppe 1997, S. 137f)

Einige Hypothesen der staatstheoretisch angereicherten Regulationstheorie bezüglich der Transformation der Staatsintervention müssten im Lichte dieser Analyse neu formuliert werden.

Die Ausgangshypothese der Regulationstheorie, wonach sich ein Wandel der Form der Staatsintervention vollzieht, wird durch die Analyse der Policy-Felder bekräftigt. Vor allem bestätigt sich, dass es sich dabei um einen qualitativen Wandel jenseits der Erosion des Nationalstaat oder des bloßen Verlusts von Steuerungsfähigkeit handelt.

## 8. Literatur

**Abendroth**, Wolfgang (1967): Antagonistische Gesellschaft und Politische Demokratie. Neuwied, Berlin.

**Aglietta**, Michel (1987): A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience. London, New York.

**Aglietta**, Michel (2000): Ein neues Akkumulationsregime. Die Regulationstheorie auf dem Prüfstand. Hamburg.

**Altwater**, Elmar (1994): Operationsfeld Weltmarkt oder: Vom souveränen Nationalstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat. In: Prokla 24, 4, S. 517 – 547.

**Altwater**, Elmar; **Mahnkopf**, Birgit (2002): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. 5. Aufl., Münster.

**Arbeitsgruppe Wissenstransfer** (2003): Mit Deregulierung in den flexiblen Kapitalismus. Zur Konzeption „moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 54, 2, S. 103 – 110.

**Arnsperger**, Christian (2002): Jenseits des Wohlfahrtsstaates? Zur verqueren Ideologie der „Postwohlfahrts“-Konzeption der sozialen Sicherheit. In: Zilian, Hans Georg; Flecker, Jörg (Hrsg.): Steuerungsebenen der Arbeitsmarktpolitik. München, Mering, S. 278 – 291.

**Berger**, Johannes; **Offe**, Claus (1982): Die Zukunft des Arbeitsmarktes. Zur Ergänzungsbedürftigkeit eines versagenden Allokationsprinzips. In: Schmidt, Gert; Braczyk, Hans-Joachim; vom dem Knesebeck, Jost (Hrsg.): Materialien zur Industriesoziologie, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderband 24, Opalden, S. 348 – 371.

**Berger**, Rainer (1999): Der Umbau des Sozialstaates. Ansichten von Parteien und Wohlfahrtsverbänden zur Modernisierung des Staates. Opladen, Wiesbaden.

**Bieling**, Hans-Jürgen, **Dörre**, Klaus; u.a. (2001): Am Beginn einer neuen Epoche? In: dies. (Hrsg.): Flexibler Kapitalismus. Analysen, Kritik und politische Praxis. Frank Deppe zum 60. Geburtstag, Hamburg, S. 8 – 34.

**Bischoff**, Joachim; **Deppe**, Frank; **Kisker**, Klaus Peter (1998): Neoliberalismus – ein Schimpfwort? In: dies. (Hrsg.): Das Ende des Neoliberalismus? Hamburg, S. 7 – 14.

**Bischoff**, Joachim; **Deppe**, Frank; **Kisker**, Klaus Peter (1998): Licht am Ende des Tunnels? In: dies. (Hrsg.): Das Ende des Neoliberalismus? Hamburg, S. 225 – 231.

**Bleses**, Peter; **Rose**, Edgar (1998): Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs. Frankfurt a. M., New York.

**BMU** (2002): Bilanz neuer umweltrechtlicher Regelungen der 14. Legislaturperiode. In: [http://www.bmu.de/files/gesetze\\_14legis.pdf](http://www.bmu.de/files/gesetze_14legis.pdf), eingesehen am 2.11.2003.

**Böhret**, Carl; **Jann**, Werner; **Kronenwett**, Eva (1988): Innenpolitik und politische Theorie. 3. Aufl., Opladen.

**Bontrup**, Heinz-J.; **Marquardt**, Ralf-M. (2003): Hartz und die vulgär neoliberale Ideologie des Arbeitsmarktes. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 54, 2, S. 93 – 103.

**Bothe**, Michael (2001): Die Entwicklung des Umweltvölkerrechts 1972/2002. In: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.): Umweltrecht im Wandel. Berlin, S. 51 – 70.

**Boyer**, Robert (1990): The Regulation School: A Critical Introduction, New York.

**Boyer**, Robert (1996): State and Market. A new engagement for the twenty-first century? In: ders., Drache, Daniel (Hrsg.): States against markets. The limits of globalization. New York, S. 84 – 114.

**Boyer, Robert; Saillard, Yves (2002a):** A summary of *régulation* theory. In: dies. (Hrsg.): *Régulation Theory. The State of the Art*. London, New York, S. 36 – 44.1

**Boyer, Robert; Saillard, Yves (2002b):** Glossary. In: dies. (Hrsg.): *Régulation Theory. The State of the Art*. London, New York, S. 334 – 345.

**Brand, Ulrich; Görg, Christoph (2000):** Die Regulation des Marktes und die Transformation der Naturverhältnisse. In: *Prokla* 30, 1, S. 83 – 106.

**Brechtel, Thomas (1998):** Die Veränderung der Machtverteilung im deutschen Politikfeld Arbeit. Aachen.

**Bröckling, Ulrich; Lemke, Thomas; Krasmann, Susanne (2000):** Gouvernamentalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien. Eine Einleitung. In: dies. (Hrsg.): *Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Frankfurt a. M., S. 7 – 40.

**Brütt, Christian (2002):** Nach Hartz. Unbeirrt auf dem Weg des konsensualen »Neoliberalismus plus«. In: *Das Argument* 44, 4, S. 559 – 568.

**Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1969, Teil 1.**

**Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1985, Teil 1.**

**Butterwegge, Christoph (1999):** Sozialstaat in der „Globalisierungsfalle“? In: *neue praxis*, 29, 5, S. 435 – 447.

**Butterwegge, Christoph (2001):** Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik. 3. Aufl., Opladen.

**Decker, Frank (1994):** Ökologie und Verteilung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44, 49, S. 22 – 32.

**Delorme, Robert** (1992): Staat und ökonomische Entwicklung. In: Demirovič, Alex; Krebs, Hans-Peter; Sablowski, Thomas (Hrsg.): Staat und Hegemonie. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess, Münster, S. 158 – 181.

**Demirovič, Alex** (1997): Tendenzen im Fluß. Globalisierung und die Krise des fordistischen Modells Deutschland. In: Cleve, Gabriele; Ruth, Ina; Schulte Holtey, Ernst; Wicher, Frank (Hrsg.): Wissenschaft, Macht, Politik. Interventionen in aktuelle gesellschaftliche Diskurse. Münster, S. 284 – 300.

**Deppe, Frank** (1997): Fin de Siècle. Am Übergang ins 21. Jahrhundert. Köln.

**Deppe, Frank; Detje, Richard** (1998): Globalisierung und die Folgen. Gewerkschaften unter falschen Sachzwängen. In: Bischoff, Joachim; Deppe, Frank; Kisker, Klaus Peter (Hrsg.): Das Ende des Neoliberalismus? Hamburg, S. 154 – 176.

**Dörre, Klaus** (1997): Globalisierung – eine strategische Option. Internationalisierung von Unternehmen und industrielle Beziehungen in der Bundesrepublik, in: Industrielle Beziehungen, 4, 4, S. 265 – 290.

**Dörre, Klaus** (2001): Gibt es ein nachfordistisches Produktionsmodell? In: Candeias, Mario; Deppe, Frank (Hrsg.): Ein neuer Kapitalismus? Akkumulationsregime – shareholder Society – Neoliberalismus und Neue Sozialdemokratie. Hamburg, S. 83 – 108.

**Europäisches Beschäftigungsobservatorium** (2003): Entwicklung und Durchführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie. In: <http://www.eu-employment-observatory.net/de/ees/implement.asp>, eingesehen am 22.10.2003.

**Europäische Union** (2003): Beschäftigung und Sozialpolitik. In: [http://europa.eu.int/pol/socio/overview\\_de.htm](http://europa.eu.int/pol/socio/overview_de.htm), eingesehen am 21.10.2003.

**Esping-Anderson, Gøsta** (1993): The three worlds of welfare capitalism. Princeton.

**Esser, Josef** (1998): Das Modell Deutschland in den 90er Jahren – Wie stabil ist der soziale Konsens? In: Simonis, Georg (Hrsg.): Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen, Opladen. S. 119 – 140.

**Esser, Josef** (1999): Der kooperative Nationalstaat im Zeitalter der »Globalisierung«. In: Döring, Diether (Hrsg.): Sozialstaat in der Globalisierung. Frankfurt a.M., S. 117 – 144.

**Esser, Josef; Schroeder, Wolfgang** (1999a): Neues Leben für den rheinischen Kapitalismus. Vom Bündnis für Arbeit zum Dritten Weg. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 44, 1, S. 51 – 61.

**Esser, Josef; Schroeder, Wolfgang** (1999b): Modell Deutschland. Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 49, 37, S. 3 – 12.

**Feldhaus, Gerhard** (2001): Zur Geschichte des Umweltrechts in Deutschland. In: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.): Umweltrecht im Wandel. Berlin, S. 15 – 44.

**Financial Times Deutschland** vom 4.3.2003. In: <http://www.ftd.de/pw/de/1046346618626.html?nv=rs>, eingesehen am 20.10.2003.

**Funk, Lothar** (2002): Ohne Fortune und ohne Mut: Die verpassten Reformchancen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt 51, 11, S. 270 – 275.

**Gabler-Volkswirtschafts-Lexikon** (1990). 3. Aufl., Wiesbaden.

**Görg, Christoph** (1994): Regulation – ein neues »Paradigma«, in: Esser, Josef; ders.; Hirsch, Joachim (Hrsg.): Politik, Institution und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie. Hamburg, S. 13 – 30.

**Görg, Christoph** (2003): Gesellschaftstheorie und Naturverhältnisse. Von den Grenzen der Regulationstheorie. In: Brand, Ulrich; Raza, Werner G. (Hrsg.): Fit für den Postfordismus? Münster, S. 175 – 194.

**Gramsci**, Antonio (1980): Zu Politik, Geschichte und Kultur. Ausgewählte Schriften, hrsg. von Guido Zamis. Frankfurt a.M.

**Grell**, Britta; **Sambale**, Jens; **Eick**, Volker (2002): Workfare zwischen Arbeitsmarkt und Lebensstilregulierung. Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik im deutsch-amerikanischen Vergleich. In: Prokla 32, 4, S. 557 – 576.

**Grunert**, Günther (2002): Mehr Beschäftigung durch mehr Ungleichheit? In: WSI Mitteilungen 55, 2, S. 77 – 83.

**Günther**, Edeltraud; **Krebs**, Maja (2000): Aufgaben- und Organisationsstruktur der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In:  
[http://www.econbiz.de/archiv/dd/tudd/umwelt/umweltpolitik\\_brd.pdf](http://www.econbiz.de/archiv/dd/tudd/umwelt/umweltpolitik_brd.pdf), eingesehen am 17.10.2003.

**Härtel**, Hans-Hagen (1999): Makroökonomische Politik in der Europäischen Währungsunion. In:  
[http://www.hwwa.de/Publikationen/Wirtschaftsdienst/1999/wd\\_docs1999/wd9902-haertel.htm](http://www.hwwa.de/Publikationen/Wirtschaftsdienst/1999/wd_docs1999/wd9902-haertel.htm), eingesehen am 17.10.2003.

**Hansmann**, Klaus (2001): Der Beitrag der Länder zum Umweltrecht. In: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.): Umweltrecht im Wandel. Berlin, S. 767 – 782.

**Hartz-Kommission** (2002): Bericht der Kommission. In: [http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/1\\_politik/ba\\_hartz\\_2002\\_08\\_16\\_gesamt.pdf](http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/1_politik/ba_hartz_2002_08_16_gesamt.pdf), eingesehen am 23.10.2002.

**Hassel**, Anke; **Hoffmann**, Rainer (1999): Nationale Bündnisse und Perspektiven eines europäischen Beschäftigungspaktes. In: Arlt, Hans-Jürgen; Nehls, Sabine (Hrsg.): Bündnis für Arbeit. Konstruktion – Kritik – Karriere. Opladen, Wiesbaden, S. 213 – 229.

**Heinrichs**, Harald (2002): Politikberatung in der Wissensgesellschaft. Eine Analyse umweltpolitischer Beratungssysteme. Wiesbaden.

**Heinze**, Rolf G.; Schmid, Josef; Strünck, Christoph (1999): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Opladen.

**Hensche**, Detlef (2002): Schröder, Hartz und die Realität. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 47, 8, S. 903 – 906.

**Herr**, Hansjörg (2002): Arbeitsmarktreformen und Beschäftigung. Über die ökonomietheoretischen Grundlagen der Vorschläge der Hartz-Kommission. In: Prokla 32, 4, S. 515 – 536.

**Hickel**, Rudolf (2003): Hartz-Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 53, 6-7, S. 7 – 9.

**Hirsch**, Joachim (1986): Der Sicherheitsstaat. Das ‚Modell Deutschland‘, seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen. Überarb. Neuaufl., Frankfurt a. M.

**Hirsch**, Joachim (1992): Regulation, Staat und Hegemonie, in: Demirovič, Alex; Krebs, Hans-Peter; Sablowski, Thomas (Hrsg.): Staat und Hegemonie. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess. Münster, S. 203 – 231.

**Hirsch**, Joachim (1994a): Vom fordistischen Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat. In: Das Argument 36, 1, S. 7 – 21.

**Hirsch**, Joachim (1994b): Politische Form, politische Institutionen und Staat. In: Esser, Josef; Görg, Christoph; ders. (Hrsg.): Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie. Hamburg, S. 157 – 211.

**Hirsch**, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin, Amsterdam.

**Hirsch**, Joachim (1998): Tote Leben manchmal länger. Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Neoliberalismus. In: Bischoff, Joachim; Deppe, Frank; Kisker, Klaus Peter (Hrsg.): Das Ende des Neoliberalismus? Hamburg, S. 216 – 224.

**Hirsch**, Joachim (2000): Die Internationalisierung des Staates. In: *Das Argument* 236, 42, 3, S. 325 – 339.

**Hirsch**, Joachim (2001a): Die Internationalisierung des Staates. In: ders; Jessop, Bob; Poulantzas, Nicos (Hrsg.): *Die Zukunft des Staates. Denationalisierung, Internationalisierung, Regionalisierung*. Hamburg, S. 101 – 138.

**Hirsch**, Joachim (2001b): Weshalb Periodisierung? In: Candeias, Mario; Deppe, Frank (Hrsg.): *Ein neuer Kapitalismus? Akkumulationsregime – shareholder Society – Neoliberalismus und Neue Sozialdemokratie*. Hamburg, S. 41 – 67.

**Hirsch**, Joachim (2002): *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen*. Hamburg.

**Initiativgruppe Regulationstheorie** (1997): *Globalisierung und Krise der Fordismus. Zur Einführung*. In: Becker, Steffen; Sablowski, Thomas; Schumm, Wilhelm (Hrsg.): *Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Berlin, Hamburg, S. 7 – 27.

**Jänicke**, Martin (2003): Die Rolle des Nationalstaates in der globalen Umweltpolitik. Zehn Thesen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 53, 27, S. 6 – 11.

**Jänicke**, Martin; **Weidner**, Helmut (1997): Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich – Tendenzen zu einer globalen Konvergenz? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47, 27, S. 15 – 24.

**Jänicke**, Martin; **Mez**, Lutz (2000): Umweltpolitik. In: Andresen, Uwe; Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 4. Aufl., Bonn, S. 596 – 608.

**Jänicke**, Martin; **Reiche**, Danyel; **Volkery**, Axel (2002): Rückkehr zur Vorreiterrolle? Umweltpolitik unter Rot-Grün. In: *vorgänge* 41, 1, S. 50 – 61.

**Jessop**, Bob (1990): Regulation theories in retrospect and prospect. In: *Economy and Society* 19, 2, S. 153 – 216.

**Jessop**, Bob (1992): Regulation und Politik. In: Demirovič, Alex; Krebs, Hans-Peter; Sablowski, Thomas (Hrsg.): Staat und Hegemonie. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess, Münster. S. 232 – 262.

**Jessop**, Bob (1994): Post-Fordism and the State. In: Amin, Ash (Hrsg.): Post-Fordism. A Reader. Oxford und Cambridge, S. 251 – 279.

**Jessop**, Bob (1996): Veränderte Staatlichkeit. In: Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben, Frankfurt a. M., S. 43 – 73.

**Jessop**, Bob (1998): Die Erfahrungen mit New Labour – Eine Politik für den Postfordismus. In: Görg, Christoph; Roth, Roland (Hrsg.): Zur Kritik der Sozialwissenschaften. Münster, S. 71 – 94.

**Jessop**, Bob (1999): The changing Governance of Welfare: Recent Trends in its primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. In: Social Policy & Administration 33, 4, S. 248 – 359.

**Jessop**, Bob (2001a): Nach dem Fordismus. Das Zusammenspiel von Struktur und Strategie. In: Das Argument 239, 43, 1, S. 9 – 22.

**Jessop**, Bob (2001b): Kritischer Realismus, Marxismus und Regulation. In: Candeias, Mario; Deppe, Frank (Hrsg.): Ein neuer Kapitalismus? Akkumulationsregime – shareholder Society – Neoliberalismus und Neue Sozialdemokratie. Hamburg, S. 16 – 40.

**Jessop**, Bob (2002): The Future of the Capitalist State. Cambridge.

**Karasch**, Jürgen (2002): Die Hartz-Vorschläge – cui bono? In: Sozialer Fortschritt 51, 9, S. 228.

**Kebir**, Sabine (1991): Antonio Gramscis Zivilgesellschaft. Alltag, Ökonomie, Kultur, Politik. Hamburg.

**Kern, Kristine; Koenen, Stephanie; Löffelsend, Tina** (2003): Die Umweltpolitik der rot-grünen Koalition — Strategien zwischen nationaler Pfadabhängigkeit und globaler Politikkonvergenz. Berlin. In: <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2003/iv03-103.pdf>, eingesehen am 28.10.2003.

**Kloepfer, Michael** (2001): Aspekte eines Umweltstaates in Deutschland. In: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.): Umweltrecht im Wandel. Berlin, S. 745 – 765.

**Krebs, Carsten; Reiche, Danyel** (1998): Rehabilitierung der Ökologie. Umweltpolitische Anforderungen an die neue Bundesregierung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 43, 10, S. 1218 – 61.

**Krebs, Hans-Peter** (1996): Fordismus: Einwicklung und Krise. Eine Grobskizze. In: Bruch, Michael; ders. (Hrsg.): Unternehmen Globus. Facetten nachfordistischer Regulation. Münster, S. 11 – 39.

**Krebs, Hans-Peter; Sablowski, Thomas** (1992): Ökonomie als soziale Regularisierung. In: Demirovič, Alex; dies. (Hrsg.): Staat und Hegemonie. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess. Münster, S. 104 – 127.

**Kreutz, Daniel** (2002a): Neue Mitte im Wettbewerbsstaat. Zur sozialpolitischen Bilanz von Rot-Grün. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 47, 4, S. 463 – 472.

**Kreutz, Daniel** (2002b): Vom Sozialstaat zum Wettbewerbsstaat. Zur neoliberalen Systemveränderung in Deutschland. In: <http://www.labournet.de/diskussion/wipo/gesund/sozialstaat.pdf>, eingesehen am 8.10.2002.

**Kühl, Jürgen** (1993): Chronik der Arbeitsmarktpolitik. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 26, 2, S. 267 – 280.

**Lampert, Heinz** (1989): 20 Jahre Arbeitsförderung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 22, 2, S. 173 – 186.

**Lemke**, Thomas (2000): Neoliberalismus, Staat und Selbsttechnologien. Ein kritischer Überblick über die governmentality studies. In: Politische Vierteljahresschriften 1, 41, S. 31 – 47.

**Lenhardt**, Gero; **Offe**, Claus (1977): Staatstheorie und Sozialpolitik. In: von Ferber, Christian; Kaufmann, Franz Xaver (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderband 19. Opladen, S. 98 – 127.

**Leibfried**, Stephan (2000): Nationaler Wohlfahrtsstaat, Europäische Union und „Globalisierung“: Erste Annäherung. In: Allmendinger, Jutta; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg.): Soziologie des Sozialstaats, Weinheim, München, S. 79 – 108.

**Lessenich**, Stephan (1999): Vorwärts – und nicht vergessen. Die neue deutsche Sozialstaatsdebatte und die Dialektik sozialpolitischer Intervention. In: Prokla 29, 3, S. 411 – 430.

**Lessenich**, Stephan (2000): Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Allmendinger, Jutta; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg.): Soziologie des Sozialstaats, Weinheim, München, S. 39 – 78.

**Lipietz**, Alain (1985): Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff »Regulation«. In: Prokla 15, 1, S. 109 – 137.

**Lipietz**, Alain (1991): Die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit am Vorabend des 21. Jahrhunderts. In: Leviathan 19, 1, S. 78 – 101.

**Lipietz**, Alain (1992): Allgemeine und konjunkturelle Merkmale der ökonomischen Staatsintervention. In: Demirovič, Alex; Krebs, Hans-Peter; Sablowski, Thomas (Hrsg.): Staat und Hegemonie. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess. Münster, S. 182 – 202.

**Lompe**, Klaus; **Mangels-Voegt**, Birgit; **Düsing**, Ralf; **Fricke**, Gerald; **Vlcek**, Olaf (1996): Zur Diskussion abnehmender Handlungsfähigkeit des Zentralstaates und der

Rolle neuer dezentraler Verhandlungssysteme. Forschungsberichte aus dem Institut für Politikwissenschaft und Soziologie Nr. 12. Braunschweig.

**Malunat**, Bernd M. (1994): Die Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44, 49, S. 3 – 12.

**Mangels-Voegt**, Birgit (2002): *Kooperative Steuerung in einer diskursiven Umweltpolitik*. Frankfurt a. M.

**Marx**, Karl (1971, orig. 1852): *Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte*, Berlin (DDR).

**Miller**, Peter; **Rose**, Nikolas (1994): Das ökonomische Leben regieren. In: Schwarz, Richard (Hrsg.): *Zur Genealogie der Regulation. Anschlüsse an Michel Foucault*. Mainz, S. 54 – 108.

**Müller**, Edda (1989): Sozial-liberale Umweltpolitik. Von der Karriere eines neuen Politikbereichs. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 39, 47 – 48, S. 3 – 15.

**NABU** (2002): Das neue Bundesnaturschutzgesetz. In: [http://www.nabu.de/m06/m06\\_01/00455.html](http://www.nabu.de/m06/m06_01/00455.html), eingesehen am 20.10.2003.

**Narr**, Wolf-Dieter; **Schubert**, Alexander (1994): *Weltökonomie. Die Misere der Politik*. Frankfurt a. M.

**Offe**, Claus (1972): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt a. M.

**Offe**, Claus (1995): Schock, Fehlkonstruktion oder Droge? Über drei Lesarten der Sozialstaatskrise. In: Fricke, Werner (Hrsg.): *Jahrbuch Arbeit und Technik. Zukunft des Sozialstaats*, Bonn, S. 31 – 41.

**Offe**, Claus (1996): Die Aufgabe von Staatlichen Aufgaben: »Thatcherismus« und die populistische Kritik der Staatstätigkeit. In: Grimm, Dieter (Hrsg.): *Staatsaufgaben*. Frankfurt a. M., S. 217 – 352.

**Offe**, Claus (2002): Der Niedriglohnsetor und das „Modell Deutschland“. In: Zilian, Hans Georg; Flecker, Jörg (Hrsg.): Steuerungsebenen der Arbeitsmarktpolitik. München, Mering, S. 46 – 63.

**Offermann**, Volker (1997): Sozialstaat und Massenarbeitslosigkeit. Tendenzen einer regressiven Modernisierung des Wohlfahrtsstaats. In: Sozialer Fortschritt 46, 9 – 10, S. 204 – 212.

**Oschmiansky**, Frank; **Kull**, Silke; **Schmid**, Günther (2001): Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte. Berlin.

**Oschmiansky**, Frank (2003): Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 53, 6 – 7, S. 10 – 16.

**Peck**, Jamie (2001): Workfare States. New York.

**Pehle**, Heinrich (1994): Umweltpolitik. In: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politik-Lexikon. 2. Aufl., München, Wien, S. 649 – 653.

**Petschow**, Ulrich; **Dröge**, Susanne (1999): Globalisierung und Umweltpolitik. Die Rolle des Nationalstaates. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 49, 23, S. 23 – 31.

**Poulantzas**, Nicos (2002): Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus. Hamburg.

**Purcell**, Mark (2002): The state, regulation and global restructuring: reasserting the political in political economy. In: Review of International Political Economy, 9, 2, S. 284 – 318.

**Raza**, Werner G. (2003): Politische Ökonomie und Natur im Kapitalismus. Skizze einer regulationstheoretischen Konzeptualisierung. In: Brand, Ulrich; ders. (Hrsg.): Fit für den Postfordismus? Münster, S. 158 – 174.

**Rieger, Elmar** (2002): Die sozialpolitische Gegenreformation. Eine kritische Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik seit 1998. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 52, 46-47, S. 3 – 12.

**Röttger, Bernd** (1997): Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes. Münster.

**Röttger, Bernd** (1998): Gramsci und die Kritik des hegemonialen Neoliberalismus. In: *Hirschfeld, Uwe* (Hrsg.): *Gramsci – Perspektiven*. Hamburg, S. 134 – 155.

**Röttger, Bernd** (2001): Jenseits des Staates: der Positivismus der Geschäftsführer. In: *Berndt, Michael; Sack, Detlef* (Hrsg.): *Glocal Governance?* Wiesbaden, S. 147 – 161.

**Roth, Roland** (1998): Postfordistische Politik. Regulationstheoretische Perspektiven zur Zukunft des Politischen. In: *Görg, Christoph; ders.* (Hrsg.): *Zur Kritik der Sozialwissenschaften*. Münster, S. 95 – 118.

**Schmid, Günther** (1996): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat. Discussion Paper FS I 96 – 204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. In: <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/1996/i96-204.pdf>, eingesehen am 8.10.03.

**Schmid, Günther** (2003): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Strategie und Vorschläge der Hartz-Kommission. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 53, 6 – 7, S. 3 – 6.

**Schmidt, Ingo** (1997): *Gewerkschaften und Keynesianismus*. Münster.

**Schönig, Werner; Theisen, Heinz** (2002): Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland und Europa zwischen neuer Mitte und neuem Populismus. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 52, 46 – 47, S. 36 – 45.

**Steffen, Johannes** (2003): Sozialpolitische Chronik. In: [http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/1\\_politik/chronik\\_gesamt.pdf](http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/doku/1_politik/chronik_gesamt.pdf), eingesehen am 17.8.2003.

**Stöger, Roman** (1997): Der neoliberale Staat. Entwicklung einer zukunftsfähigen Staatstheorie. Wiesbaden.

**Storm, Peter-Christoph** (2002): Umweltrecht. 7. Aufl., Berlin.

**Trampusch, Christine** (2003): Dauerproblem Arbeitsmarkt: Reformblockaden und Lösungskonzepte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 53, 18 – 19, S. 16 – 23.

**Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert** (2001): „Der aktivierende Sozialstaat“ – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit. In: WSI Mitteilungen 54, 1, S. 27 – 35.

**Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert** (2003): Prämissen und Folgen des Hartz-Konzepts. In: WSI Mitteilungen 56, 2, S. 118 – 123.

**Vetterlein, Antje** (2000): Verhandelbarkeit von Arbeitszeitverkürzung. Zum Versuch neokorporatistischer Beschäftigungssteuerung im „Bündnis für Arbeit“. In: <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2000/p00-517.pdf>, eingesehen am 17.10.2003.

**Weidner, Helmut** (1989): Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung. Eine vorläufige Bilanz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 39, 47 – 48, S. 16 – 28.

**Weßels, Bernhard** (2000): Die Entwicklung des deutschen Korporatismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 50, 26 – 27, S. 16 – 21.

**Zilian, Hans Georg** (2000): „Aktivierung und *workfare*“. Arbeitsmarktpolitische Herrschaftsinstrumente in der flexibilisierten Wirtschaft. In: Prokla 30, 4, S. 567 – 584.

Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Masterarbeit „Die Aussagekraft der modernen Regulationstheorie anhand spezifischer Policy-Felder“ selbstständig verfasst sowie die benutzten Quellen und Hilfsmittel vollständig angegeben habe und dass die Arbeit nicht bereits als Prüfungsarbeit vorgelegen hat.

Braunschweig, den 07. November 2003

Peter Wenzel

Fasanenstraße 29

38102 Braunschweig