



## **MPIfG Working Paper 96/1**

### **Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union**

Wolfgang Streeck (ws@mpifg.de)

Erweiterte Fassung eines Vortrags aus Anlaß des 75. Gründungsjubiläums der Akademie der Arbeit an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main, 10. Mai 1996

Wolfgang Streeck ist Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

#### **Zusammenfassung**

Anders als in den international eingebetteten nationalen Wachstums- und Umverteilungsgemeinschaften der Nachkriegszeit muß gewerkschaftliche Politik heute auf ganz neue Weise über nationale Grenzen hinausschauen. Zu den vielen unvertrauten Erscheinungen, die sie dort vorfindet, gehört die Europäische Union. Entgegen den optimistischen Erwartungen der Vergangenheit hat diese sich nicht zu einer erweiterten Neuauflage des europäischen Sozialstaats der Nachkriegsphase entwickelt. Tatsächlich läßt sich der Prozeß der europäischen Integration noch am ehesten als Moment eines radikalen Umbaus des Verhältnisses zwischen (nationaler) Politik und (internationaler) Ökonomie auffassen, der auf eine säkulare Ablösung des Sozialstaats der Nachkriegszeit durch einen Wettbewerbsstaat hinausläuft. Dieser sieht seine Hauptaufgabe darin, seine jeweilige Volkswirtschaft für die internationalen Märkte "fit" zu machen. Die nationalstaatlich verfaßten europäischen Gesellschaften sind dadurch gezwungen, unter erschwerten externen Bedingungen jeweils für sich die Frage neu zu beantworten, wo sie die Grenze zwischen wirtschaftlichem Wettbewerb und sozialen Bürgerrechten ziehen wollen. Den Gewerkschaften muß angesichts des Ausbleibens einer der Internationalisierung der Ökonomie entsprechenden Internationalisierung des Staates daran gelegen sein, die soziale Handlungsfähigkeit des Nationalstaats in seinem veränderten internationalen Kontext so gut wie möglich zu verteidigen.

#### **Abstract**

Unlike in the nationally embedded growth and redistribution communities of the postwar era, union policy today must look beyond national boundaries in an entirely new way. Among the many unfamiliar phenomena it finds on this new horizon is the European Union. Contrary to the optimistic expectations of the past, integrated Europe has failed to develop into an extended supranational version of the postwar European welfare state. In fact the process of European integration is best understood as a radical restructuring of the relationship between (national) politics and (international) economy, leading to a gradual replacement of the welfare state of the postwar period with a "competition state" devoted to making its national economy "fit" for the international market. European national societies will therefore not be spared the uncomfortable challenge of having to decide anew, each for themselves and under increasingly difficult conditions, where they want to draw the border between international competition and social rights of citizenship. Given the lack of an internationalized state corresponding to the internationalization of the economy, unions will have to defend as best as possible the capacity of the nation-state to offer social protection in a changed international context.

Unter den vielen neuartigen Herausforderungen, mit denen die europäischen Gewerkschaften am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts fertigwerden müssen, gehört die europäische Integration zu den größten. Spätestens seit 1914, als die reformistische Arbeiterbewegung ihren Internationalismus formell zu Grabe trug, und verstärkt nach 1945 sind die Gewerkschaftsbewegungen Europas in eine tiefe Symbiose mit ihren

jeweiligen Nationalstaaten hineingewachsen. Dieser Prozeß kulminierte in der Entwicklung des demokratischen Wohlfahrtsstaats der Nachkriegsperiode, die die Integration gewerkschaftlicher Politik in nationale Organisationsformen ebenso ermöglicht hat, wie sie selbst durch diese vorangetrieben wurde.

Daß gewerkschaftliche Politik nach dem Zweiten Weltkrieg wesentlich nationale Politik wurde und werden konnte, hatte seine Ursachen in den politischen und wirtschaftlichen Bedingungen der Zeit. Selbstverständlich war die kapitalistische Wirtschaft schon nach 1945 in hohem Maße internationalisiert, so wie sie dies im übrigen auch in der Zwischenkriegsperiode und im 19. Jahrhundert gewesen war (Polanyi 1957). Für die Nachkriegszeit bestimmend war jedoch die Errichtung eines die gesamte "freie Welt" umfassenden internationalen Wirtschaftsregimes, das von den beteiligten Staaten unter Führung der USA gemeinsam reguliert wurde. Im Mittelpunkt dieser Ordnung stand eine Organisation des internationalen Währungs- und Finanzwesens, die den Nationalstaaten ein hohes Maß an *gegenseitig gestützter Handlungsfähigkeit* bei der Steuerung ihrer Wirtschaft verschaffte (Ruggie 1982; Keohane 1984). Aus der Innensicht konnte diese mit einigem Recht als *wirtschaftliche Souveränität* wahrgenommen werden und eine nationale Orientierung gewerkschaftlicher Interessenpolitik rechtfertigen.

Dies umso mehr, als die durch internationale Institutionen ermöglichte nationale Steuerung einer längst internationalisierten Wirtschaft auf materielle Ziele festgelegt war, die wichtigen gewerkschaftlichen Zielen entsprachen. In der politisch-ökonomischen Neuordnung der von Faschismus und Krieg verwüsteten Welt kam den wiederhergestellten Nationalstaaten die Aufgabe zu, jeweils nach innen die Bedingungen für die Einhaltung dessen zu sichern, was später summarisch als *Nachkriegskompromiß zwischen Kapital und Arbeit* bezeichnet wurde (Bornstein 1984). Im Mittelpunkt dieses Sozialvertrags, der Demokratie und Kapitalismus vereinbar machen sollte, stand eine politische Vollbeschäftigungsgarantie. Nur wenn es den Nationalstaaten gelang, so die bis weit ins bürgerliche Lager hinein uneingeschränkt akzeptierte Prämisse, Vollbeschäftigung zu gewährleisten - und zwar zusammen mit freien Tarifverhandlungen und der Garantie eines sozialen Minimums für alle Bürger -, konnte eine Wiederholung der wirtschaftlichen und politischen Konflikte der Zwischenkriegszeit, mit ihren katastrophalen innen- und außenpolitischen Folgen, verhindert werden. Das den Nationalstaaten hierfür verfügbare Instrumentarium bestand vor allem in einer antizyklischen Wirtschaftspolitik, die nach außen in ein kooperatives Freihandels- und Währungsregime eingebettet war, das von den USA als der stärksten politischen und wirtschaftlichen Macht garantiert wurde.

Das Nachkriegssystem *international koordinierter nationaler Vollbeschäftigungspolitiken* erlaubte es den Nationalstaaten, ein Mindestniveau an Gleichheit, Beteiligungsrechten und materieller Versorgung - in anderen Worten, an sozialen Bürgerrechten - aus dem nationalen und internationalen Wettbewerb herauszunehmen (Marshall 1964). Damit wurden Freihandel, Marktwirtschaft und Sozialstaatlichkeit erstmals miteinander vereinbar. Den Gewerkschaften der beteiligten Länder ermöglichte dies, sich im wesentlichen auf nationale Organisation, nationale Tarifverhandlungen und die Beeinflussung nationaler Wirtschafts- und Sozialpolitik zu konzentrieren. Dabei kam es zu intensiven dreiseitigen Austauschprozessen zwischen den Gewerkschaften einerseits und den jeweiligen nationalen Regierungen und Arbeitgebern andererseits, die den Gewerkschaften unter anderem vielfältige organisatorische Absicherungen einbrachten. Diese Entwicklung erreichte ihren Höhepunkt in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren, als unter schwieriger gewordenen wirtschaftlichen Bedingungen fast alle westlichen Demokratien versuchten, ihre Handlungsfähigkeit durch Einbeziehung der Gewerkschaften in eine korporatistisch ausgehandelte nationale Stabilitäts- und Wachstumspolitik zu erweitern. In der Bundesrepublik Deutschland waren dies die Jahre der Entdeckung des Keynesianismus unter Karl Schiller, der "Konzertierten Aktion", der

"Septemberstreiks", des Betriebsverfassungsgesetzes und rapide zunehmender gewerkschaftlicher Organisation, bis hin zum Mitbestimmungsgesetz 1976 und der Proklamation des "Modells Deutschland" durch die SPD-geführte Bundesregierung unter Helmut Schmidt.

Europa und die europäische Integration spielten in dieser Zeit kaum eine Rolle. Die deutschen Gewerkschaften haben, aus naheliegenden Gründen, die von der besonderen deutschen Geschichte bis zur Exportabhängigkeit deutscher Arbeitsplätze reichen, die europäische Integration immer unterstützt; sie unterschieden und unterscheiden sich hier in nichts von den jeweiligen deutschen Bundesregierungen und den deutschen Arbeitgebern. Von zentraler Bedeutung für ihre Politik war Europa aber nie. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und später die Europäische Gemeinschaft waren für sie vor allem die westeuropäische Zone eines weltweiten Freihandelssystems, das für deutsche Interessen von vitaler Bedeutung und in dem der deutsche Sozialstaat sicher verwahrt war. Soweit darüber hinaus an die langfristige Perspektive eines "geinteten Europa" gedacht wurde, konnten die deutschen Gewerkschaften sich dieses nur als supranational erweiterte Neuauflage des nationalen Interventions- und Sozialstaats vorstellen - womit sie sich in Einklang sowohl mit der zeitgenössischen politischen Rhetorik als auch der gerade entstehenden politikwissenschaftlichen Theorie der Integration befanden (Haas 1958). Bis zum Übergang der deutschen in eine europäische (Sozial-) Staatlichkeit - eine Aussicht, gegen die es in Deutschland keinerlei nationalistische Widerstände gab - war freilich noch eine lange Zeit, und da man national ohnehin gut zurechtkam, hatte es damit in der Praxis auch keine Eile.

Die Welt, in der Gewerkschaften sich auf diese Weise einrichten konnten, gibt es heute nicht mehr. Mit dem Untergang der wohlwollenden internationalen Umgebung, die nationale Expansionspolitik benötigt, um mehr Nutzen als Schaden zu stiften, ist auch die Keynesianische Vollbeschäftigungspolitik untergegangen. Nach dem Zerfall der Institutionen von Bretton Woods, dem Übergang zu frei fluktuierenden Wechselkursen und der globalen Liberalisierung der Kapitalmärkte - bei gleichzeitig fortschreitender Internationalisierung der Unternehmen und Produktionsketten - sind heute die Voraussetzungen nicht mehr gegeben, unter denen Vollbeschäftigung und soziale Sicherung dem Funktionieren der Marktwirtschaft durch nationale Politik vorgegeben und auferlegt werden konnten. An die Stelle der für die Nachkriegsjahre charakteristischen *internationalen Absicherung nationaler Vollbeschäftigungs- und Sozialpolitik* ist ein bis dahin nie erreichtes Maß an internationaler Interdependenz getreten, die nationale Institutionen und Politiken dem internationalen Wettbewerb unterwirft und sie in ihrem Ergebnis und Bestand in noch vor wenigen Jahren unvorstellbarer Weise von den "Marktkräften" abhängig macht.

Wie Interdependenz sich im gewerkschaftlichen Bereich auswirkt, veranschaulicht eine Diskussion zwischen deutschen und italienischen Gewerkschaftern, die vor ein paar Jahren in einem Ausschuß in Brüssel stattfand.[1] Nachdem ein Vertreter der IG Metall dargestellt hatte, daß seine Organisation in ihrer Lohnpolitik nach wie vor an einem "Umverteilungsfaktor" festhalte, wurde er von einigen italienischen Kollegen zu mehr "Realismus" aufgefordert. Schließlich müsse bedacht werden, daß die Bundesbank bei Überziehen des lohnpolitischen Spielraums die Zinsen erhöhen werde. Da die Bundesbank auch die Zinspolitik der italienischen Zentralbank bestimme, bedeute ein "zu hoher" Lohnabschluß in Deutschland höhere Arbeitslosigkeit in Italien. Die Antwort war genauso richtig: Wenn die deutschen Gewerkschaften zuließen, daß das deutsche Lohnniveau sinke, müßten alle anderen Gewerkschaften in Europa ihr Lohnniveau ebenfalls sinken lassen, um die relative Wettbewerbsfähigkeit ihrer Arbeitgeber wiederherzustellen. Wenn aber ein solches Rennen nach unten erst einmal begonnen habe, gebe es kein Halten mehr.

## Die Realität der Integration

Anders als in den nach außen mehr oder weniger sicher eingebetteten nationalen Wachstums- und Umverteilungsgemeinschaften der Nachkriegszeit muß auch gewerkschaftliche "Innen"-Politik heute strategisch über nationale Grenzen hinausschauen. Zu den vielen unvertrauten Erscheinungen, die sie dort vorfindet, gehört auch die Europäische Union, die sich in den letzten Jahren in einer wachsenden Zahl von Politikbereichen als wichtige Entscheidungsinstanz oberhalb der nationalen Regierungen oder neben ihnen etabliert hat. Allerdings entspricht das Bild, das sie dabei bietet, kaum den Erwartungen der Vergangenheit. Auf dem Weg zu einem europäischen Wohlfahrtsstaat ist die Union kaum vorangekommen. Ihre vielbeschworene "soziale Dimension" ist, um es zurückhaltend auszudrücken, nur schwach entwickelt und hat insbesondere seit Maastricht fast ganz stagniert. Dem internationalen Wettbewerbsdruck auf die sozialstaatlichen Ordnungen ihrer Mitgliedsländer wird von ihr nur wenig Einhalt geboten. Im Gegenteil hat etwa die von der Europäischen Union ihren Mitgliedsländern aufgetragene Öffnung und Privatisierung zahlreicher Sektoren, wie der Telekommunikation, zu dramatischen Rationalisierungsprozessen und anschließenden Beschäftigungseinbrüchen geführt, die die sozialen Sicherungssysteme der Einzelstaaten zu einer Zeit zusätzlich belasten, in der als Folge der Öffnung der Kapitalmärkte das Niveau der sozialen Abgaben mehr denn je zu einem wettbewerbsrelevanten Kostenfaktor geworden ist - ganz abgesehen davon, daß seit einiger Zeit die Sozial- und Haushaltspolitik der meisten europäischen Länder unter dem Diktat der Maastrichter Richtwerte für den Eintritt in die Europäische Währungsunion steht, die jedenfalls bis jetzt nichts anderes sind als Zielvorgaben einer koordinierten Austeritätspolitik. An der Sicht der europäischen Integration durch die deutschen Gewerkschaften hat dies alles freilich wenig geändert. Noch immer wird das gewerkschaftliche Bild des Integrationsprozesses weithin von der Erwartung bestimmt, daß an seinem Ende irgendwann ein supranationaler europäischer Staat stehen wird, der grundsätzlich nichts anderes sein kann als eine umfassendere Version des europäischen National- und Sozialstaats der Nachkriegsperiode, den er in sich aufnimmt und an dessen Stelle er tritt. Zugestanden wird allenfalls, daß die Dinge langsamer vorangehen als erwartet und die Entstehung der europäischen Sozialstaatlichkeit der Einrichtung des Binnenmarktes zunehmend nachhinkt. Grundsätzlich aber bestehen, wohl auch in Ermangelung alternativer Deutungsmuster, kaum Zweifel, daß bei entsprechendem Einsatz aller Kräfte die Europäisierung des europäischen Sozialstaats gelingen kann und wird. Nur so sind die sich häufenden rhetorischen Forderungen nach vermehrter "internationaler Solidarität", verstärkter Orientierung der gewerkschaftlichen Politik nach Brüssel und erneuerten Anstrengungen zur Unterstützung des Integrationsprozesses und seiner "sozialen Dimension" zu verstehen.

So sympathisch derartige Aufforderungen sein mögen, so nötig ist es, vor unrealistischen Einschätzungen der Möglichkeiten des Integrationsprozesses aus gewerkschaftlicher Sicht zu warnen. Mitte der neunziger Jahre kann und muß man wissen, daß die Europäische Union keine erweiterte Neuauflage des europäischen Sozialstaats der Nachkriegsphase ist und werden wird. Sowohl an der Praxis der Integration selber als auch an den sie begleitenden Theorien läßt sich mittlerweile mit Gewißheit ablesen, daß wir es bei der Europäischen Union mit einem *politischen Gebilde neuer und eigener Art* zu tun haben, das nur auf eigene Gefahr als "Noch-nicht-Staat" angesehen werden kann, dem seine noch fehlenden Staatseigenschaften mit der Zeit zuwachsen werden (Marks u.a. 1996). Alles spricht dafür, daß dies nicht geschehen wird und gewerkschaftliche Politik in Europa nur dann realitätsgerecht sein kann, wenn sie diesen fundamentalen Sachverhalt zur Kenntnis nimmt.

Nicht nur die Institutionen der Europäischen Union hinken der wirtschaftlichen

Integration nach, sondern auch die Wahrnehmung der Union ihrer Wirklichkeit. Die Quintessenz des heutigen Wissensstandes über den europäischen Integrationsprozeß ist, daß dieser sehr wahrscheinlich nie, sicher aber nicht in irgendeiner praktisch relevanten Zukunft, in einem supranationalen staatlichen Gebilde enden wird, das ähnlich wie die staatliche Ordnung der Nachkriegszeit die Fähigkeit hätte, soziale Minima aus dem Wettbewerb zu nehmen. Vom Fortschritt der Integration zu erwarten, daß er den Gewerkschaften schmerzhaft Anpassungen auf nationaler Ebene ersparen wird, ist deshalb ungerechtfertigt. Politisch realistisch ist es dagegen, die europäische Integration in ihrer gegenwärtigen Form als Moment eines Prozesses, nicht der Verteidigung oder Wiederherstellung, sondern des radikalen *Umbaus* des in der Nachkriegszeit etablierten Verhältnisses zwischen Politik und Ökonomie aufzufassen. In letzter Konsequenz läuft dieser, wenn nicht erfolgreich gegengesteuert wird, auf die *Ablösung des europäischen Sozialstaats* durch eine Konfiguration hinaus, die als *Wettbewerbsstaat* bezeichnet worden ist: einen Staat, der seine Hauptaufgabe darin sieht, seine frühere "Volkswirtschaft" dem internationalen Wettbewerb zu öffnen und sie für diesen "fit" zu machen.

### **Europäische Integration ohne europäischen Staat**

Was aber ist die Europäische Union, wenn sie kein Staat im Werden ist, und warum ist sie keiner? In seinem Versuch einer Annäherung an die Wirklichkeit der europäischen Integration nach Maastricht hat das Bundesverfassungsgericht die Union als einen *Staatenverbund* beschrieben, in doppelter Unterscheidung von einem Staatenbund und einem Bundestaat. Der Begriff soll deutlich machen, daß trotz eines Integrationsniveaus, das über dem eines Staatenbundes liegt, *anders als in einem Bundesstaat* die beherrschenden Akteure der Europäischen Union nach wie vor deren *Mitgliedsstaaten* sind. In der Tat haben es diese aller Rhetorik zum Trotz verstanden - einer Rhetorik, die übrigens seit Maastricht zunehmend zurückgenommen wird -, die Integrationsfortschritte der achtziger Jahre so zu gestalten, daß sie sich als *Herren ihrer Union* behaupten konnten. Dabei ist es ihnen insbesondere gelungen, die Herausbildung supranationaler Staatlichkeit, wo sie überhaupt zustande kam, auf Bereiche zu begrenzen, in denen sie den Fortbestand des Nationalstaats und seinen Status als dominierende politische Organisationsform in Europa entweder nicht gefährdete oder gar verteidigen half. Die Ursachen für diese Entwicklung, und die Gründe dafür, warum sie sehr wahrscheinlich unumkehrbar ist, liegen letztlich im Verhältnis von wirtschaftlicher und politischer Integration. In den Anfängen des europäischen Einigungsprozesses war wirtschaftliche Integration das Resultat des politischen Willens der beteiligten Staaten; sie war Mittel zum Zweck der Schaffung einer dauerhaften Friedensordnung in Westeuropa durch Einbeziehung (West-) Deutschlands in eine gemeinsame europäische Ökonomie. Wirtschaftliche Integration war nicht nur politisch gewollt und herbeigeführt, sondern diente selbst politischen Zwecken. Tatsächlich bestand bei den europäischen Föderalisten, besonders deutlich bei Jean Monnet, weithin die Erwartung, daß die politisch motivierte Integration der "Schlüsselindustrien" Kohle und Stahl, die am Anfang des Einigungsprozesses stand, nicht nur gewissermaßen naturnotwendig von Sektor zu Sektor auf die europäische Wirtschaft als ganze "überspringen", sondern ebenso selbstverständlich die Entstehung eines europäischen Zentralstaats, sozusagen als Weiterentwicklung der Hohen Behörde der Montanunion, nach sich ziehen würde (Haas 1958). Als gesamteuropäischer Interventions- und Sozialstaat sollten die "Vereinigten Staaten von Europa" nicht nur die kriegerischen Konflikte zwischen den europäischen Nationen ein für allemal beenden, sondern zugleich, als supranationale Verlängerung und Befestigung des Klassenkompromisses der Nachkriegszeit, die Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital im Sinne einer Befriedung auch der *innenpolitischen* Sollbruchstelle der europäischen Gesellschaften regulieren. Daß man dies so sehen konnte, und daß es vor allem auch von den Gewerkschaften und

der demokratischen Linken so gesehen wurde, läßt sich nur mit der seinerzeit allgemein akzeptierten Vorstellung erklären, daß eine moderne kapitalistische Ökonomie aus politischen, aber auch aus rein technischen Gründen nur eine staatlich gelenkte und von einem ausgebauten Interventionsstaat geplante Ökonomie sein konnte. Wer Markt wollte, mußte auch Staat sagen - und zwar sowohl Planungs- als auch Sozialstaat (Shonfield 1964). In den fünfziger und sechziger Jahren gab es in Europa - außerhalb des deutschen Wirtschaftsministeriums und seines akademischen Beraterkreises - kaum jemanden, der dies bezweifelt hätte; man muß nicht auf Monnets Herkunft aus dem französischen Commissariat du Plan zurückgreifen, um zu verstehen, warum die frühe Integrationspolitik so tief vom Geist der "mixed economy" geprägt war. Noch Jacques Delors' Versuch, den Binnenmarkt als Vehikel einer gesamteuropäischen Staatsbildung einzusetzen, entstammt dieser Tradition; auch sie beschwor, am Ende eher verzweifelt als hoffnungsvoll, die Erwartung, daß eine integrierte Ökonomie früher oder später einen integrierten Staat brauche, mit "sozialer Dimension" und einer starken Rolle für die organisierten "Sozialpartner".

In Wahrheit war dies so nie richtig, und heute jedenfalls ist es falsch. Der europäische Föderalismus versprach sich die Überwindung des Nationalstaats von der Schwächung seiner Planungsfähigkeit durch politisch inszenierte wirtschaftliche Integration, wobei er davon ausging, daß am Ende wegen der inhärenten Interventionsbedürftigkeit der Wirtschaft nur der Ersatz des nationalen Planungsstaates durch einen supranationalen stehen konnte. Aber schon die stürmische Internationalisierung der Weltwirtschaft in den letzten beiden Jahrzehnten war alles andere als ein politisch kontrollierter Prozeß. Spätestens seit den siebziger Jahren treibt die wirtschaftliche Integration die politische Integration, und nicht mehr umgekehrt. Dabei haben die rapide Ausweitung von Handelsströmen und Absatzmärkten, die Entstehung globalisierter Kapitalmärkte und die Internationalisierung der Produktionszusammenhänge die Handlungsfähigkeit des europäischen Nationalstaats als Interventions- und Vollbeschäftigungsstaat ohne Zweifel schwer beeinträchtigt. Aber unter den Bedingungen der achtziger und neunziger Jahre führte dies keineswegs notwendigerweise zu einer Übertragung politischer Souveränität auf einen supranationalen Bundesstaat. Nicht nur fehlte die für eine derart anspruchsvolle Lösung wahrscheinlich erforderliche stabile internationale Umgebung. Der weltweite Charakter der wirtschaftlichen Internationalisierung mußte es darüber hinaus zweifelhaft erscheinen lassen, ob ein europäischer Bundesstaat seine Ökonomie würde viel besser regieren können als die europäischen Nationalstaaten jeweils für sich. Vor allem aber hatte nach der neoliberalen Revolution in Großbritannien und den Vereinigten Staaten, die selber nicht zuletzt eine Reaktion auf die Internationalisierung gewesen war, die Orthodoxie der Nachkriegsjahre, wonach im modernen Kapitalismus wirtschaftliche Stagnation und politische Instabilität nur durch staatliche Lenkung der Wirtschaft abgewendet werden können, entscheidend an Glaubwürdigkeit verloren.

Für die europäischen Nationalstaaten bedeutete dies neue Optionen. Wenn es zutraf, daß eine staatliche Organisierung des Kapitalismus im Sinne des Nachkriegskompromisses zwischen Kapital und Arbeit nicht nur ökonomisch unmöglich, sondern vor allem auch politisch unnötig geworden war, dann mußte wirtschaftliche Internationalisierung nicht mehr notwendig auf politische Internationalisierung hinauslaufen. In dem Maße, wie jene Regelungsfunktionen, um derentwillen eine Überwindung des Nationalstaats als politische Organisationsform hätte erforderlich sein können, nicht wiederherstellbar oder doch entbehrlich geworden waren, konnte Integration ganz und gar und auf Dauer als zwischenstaatliches Projekt in der Regie der Nationalstaaten betrieben werden<sup>[2]</sup>. Zwar legte dies wegen der begrenzten wirtschaftlichen Steuerungskapazität internationaler Kooperation den Integrationsprozeß in seiner Substanz weitgehend auf ein gemeinsames Disengagement der Nationalstaaten von ihren früheren "Volkswirtschaften" und auf die Entlassung derselben aus staatlicher Verantwortung in die des Marktes fest. Zugleich aber

konnte das schon immer im Integrationsprozeß auch präsent gewesene Interesse an der Selbsterhaltung des Nationalstaats, das mit den föderalistischen Tendenzen der europäischen Einigung stets in Konflikt gelegen hatte (Hoffmann 1968; Milward 1992), nun über den Zusammenbruch der wirtschaftspolitischen Handlungsfähigkeit des Nationalstaates hinaus effektiv weiterverfolgt werden.

Voraussetzung hierfür war freilich, daß dem Nationalstaat ein geordneter Rückzug aus seinen nicht mehr erfüllbaren Verpflichtungen als Vollbeschäftigungsstaat gelang. Diesen international zu organisieren erwies sich der europäische Einigungsprozeß der achtziger und neunziger Jahre deshalb als in hohem Maße geeignet, weil die zwischenstaatlich herbeigeführte *Öffnung* der nationalen Volkswirtschaften für den Binnenmarkt sich leicht mit ihrer zunehmenden *Entstaatlichung* verbinden ließ. Auf diese Weise ließ sich das Interesse der Nationalstaaten an ihrem eigenen Fortbestand als politische Organisationsform zwanglos mit einem, parallelen und koalitionsfähigen, Interesse der "Marktkräfte" an der Verhinderung einer Wiederherstellung des nationalen Interventionsstaats auf supranationaler Ebene in Einklang bringen. Im Ergebnis wurde die von den Nationalstaaten kontrollierte europäische Integration damit spätestens nach Maastricht zum Vehikel der Herauslösung des europäischen Kapitalismus aus staatlicher Regulierung bzw. der Ersetzung eines *nationalen und staatlichen* durch ein *internationales und vorstaatliches* Marktregime, dem ein Übergang zu voller Staatlichkeit sowohl von den Nationalstaaten als auch den "Märkten" verwehrt wurde.

Um diesen Vorgang ganz zu verstehen, muß man sich die Vorzüge klarmachen, die Liberalisierung und Deregulierung als Antwort auf wirtschaftliche Internationalisierung aus der Perspektive des Nationalstaats bieten. Liberalisierung entlastet den Nationalstaat von Aufgaben, die er heute, vor allem ohne eine ihn unterstützende internationale Ordnung, nicht mehr wahrzunehmen vermag. Insoweit als sie sich politisch als aktive nationale Strategie zur Sicherung oder Wiederherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit darstellen läßt, kann sie sogar die von der Internationalisierung der Wirtschaft angegriffene Legitimität des Nationalstaats erneuern helfen. Mittlerweile haben denn auch die Regierungen aller westlichen Demokratien gelernt, ihre eigene Abdankung zugunsten des Marktes als die einzig noch erfolversprechende Wirtschaftspolitik "im nationalen Interesse" darzustellen. Der Verlust an staatlichen Handlungsmöglichkeiten, der mit Marktöffnung und Privatisierung einhergeht, ist dabei umso leichter zu verschmerzen, je mehr diese nur noch auf dem Papier stehen. Im übrigen wird er in der Sicht der politischen Eliten anscheinend durch die im Zuge der Liberalisierung wiedergewonnene Autonomie des Staates gegenüber denjenigen gesellschaftlichen Kräften mehr als aufgewogen, zu deren Befriedung der Staat der Nachkriegszeit in den Markt eingreifen mußte - siehe Thatchers "Befreiung" der parlamentarischen Demokratie vom "Diktat" der Gewerkschaften und ihren Einsatz des von ihr wiederhergestellten "starken Staates" zu seiner Selbstabschaffung als Sozialstaat (Moravcsik 1994).

### **Liberalismus und Nationalismus**

Daß Liberalisierung als Strategie zur Steigerung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit keine großen institutionellen Ansprüche an ihren internationalen Kontext stellt, macht sie aus nationalstaatlicher Sicht besonders attraktiv. In der Tat braucht Liberalisierung nicht nur keinen supranationalen Staat, sondern wäre durch ihn sogar tendenziell gefährdet. Entstaatlichung der Wirtschaft und Verteidigung der nationalen Souveränität - Neoliberalismus und Nationalismus - können deshalb unter Bedingungen wirtschaftlicher Internationalisierung Hand in Hand gehen, und in der Tat ist es eben diese Koalition, die am Ende des 20. Jahrhunderts die europäische Staatenwelt und den europäischen Integrationsprozeß regiert. Während eine gemeinsame Sozial- oder gar

Beschäftigungspolitik einen gemeinsamen politischen Willen und dessen gemeinsame Durchsetzung erfordern würde, kann Liberalisierung einseitig begonnen werden; andere Staaten sind dann in der Regel gezwungen zu folgen. Ist ein solcher Prozeß einmal in Gang gesetzt, so können die an ihm beteiligten Staaten sich in ihrer Politik gegenseitig unterstützen, ohne dafür ihre Unabhängigkeit aufgeben zu müssen, indem sie durch frei eingegangene zwischenstaatliche Vereinbarungen die Liberalisierung von Märkten zur internationalen Pflicht erklären. Die Folge ist, unter anderem, eine Stärkung der nationalen Regierungen gegenüber einheimischen Interessengruppen, die einer Liberalisierung ablehnend gegenüberstehen.

Anders als in der Ära des sozial eingebetteten Kapitalismus erwartet, hat sich die Europäische Union somit unter Bedingungen fortgeschrittener Internationalisierung zu einer *Liberalisierungsgemeinschaft* entwickelt. Innerhalb dieser vermag der Nationalstaat dadurch zu überleben, daß er wirtschaftliche und soziale Funktionen, die er nicht mehr erfüllen kann, international koordiniert an den Markt einerseits und an nichtstaatliche, vor politischem Druck geschützte internationale Institutionen von der Art der europäischen Zentralbank andererseits abtritt. Damit ist das europäische Integrationsprojekt grundsätzlich mit einem Projekt der *Entpolitisierung der Ökonomie* bzw. des *Umbaus des Interventions- und Sozialstaats der Nachkriegszeit zum Wettbewerbsstaat* identisch geworden. Schon der Binnenmarkt von 1992 diente in erster Linie der Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit Europas in einem zusammengewachsenen Weltmarkt, in dem die europäische Wirtschaft von ihren Staaten vor allem anderen verlangte, ihr durch Abschaffung der nationalen Grenzen lebenswichtige Skalenökonomien zu sichern. Der hierfür eingeschlagene, am Aufbau supranationaler Staatlichkeit vorbeiführende Integrationspfad besteht in einer national betriebenen Anpassung der europäischen politischen Ökonomie an internationale Marktzwänge, die teilweise durch die Integration selbst erzeugt sind und teilweise von der weltwirtschaftlichen Umgebung vorgegeben werden.

Das Wesen des gegenwärtigen Integrationsprozesses läßt sich damit wie folgt zusammenfassen. Die europäischen Nationalstaaten betreiben ihre Einigung vor allem zu ihrer Selbsterhaltung durch Entlastung von wirtschaftlichen Funktionen, die sie nicht mehr zu erfüllen vermögen. Soweit sie die Regulierung der Wirtschaft nicht einfach dem Markt überlassen, delegieren sie sie an gemeinsame Einrichtungen, die nichtstaatlicher Natur und sorgfältig so konstruiert sind, daß sie nicht unversehens doch zur Herausbildung supranationaler Staatlichkeit führen, die mit den Mitgliedsstaaten in Souveränitätskonkurrenz treten könnte. In dem Maße, wie die Nationalstaaten sich auf diese Weise von unbequem gewordenen Funktionen entlasten, werden letztere in dem Sinne *entpolitisiert*, als sie gegen wahlpolitischen Druck und interessenpolitische Aushandlungen immunisiert werden. Damit tritt regulative Politik, die sich darauf beschränkt, Märkte zu ermöglichen und für ihre Effizienz zu sorgen und die deshalb autonomen Behörden nach Art der Deutschen Bundesbank oder des Bundeskartellamts übertragen werden kann, an die Stelle sozial ausgleichender und umverteilender Politik demokratischer Regierungen, die Märkte korrigiert oder zu korrigieren versucht (Majone 1993). Daß die Reduzierung staatlicher Intervention auf regulative Politik und die Übertragung auf konstitutionell entpolitisierte Institutionen "Marktkräften" entgegenkommt, die sich von politischen Interventionen bedroht fühlen könnten, entspricht dem Programm der Liberalisierung.

Grundsätzlich offenbleiben kann, ob der Rückbau des demokratisch politisierten Staatsinterventionismus der Nachkriegszeit in erster Linie der Absicherung des Nationalstaats gegen die Entstehung supranationaler Staatlichkeit dient, oder ob umgekehrt das Interesse der Nationalstaaten an zwischenstaatlicher Kontrolle über den Integrationsprozeß für das Ziel eines Rückbaus des Sozialstaats und der Wiederherstellung "gesunder Finanzen" nach den Verwerfungen der siebziger Jahre in

Dienst gestellt wurde. In jedem Fall ist das Resultat *wirtschaftliche Integration ohne staatliche Integration*, als deren Folge die im Markt nebeneinander bestehenden nationalen Systeme unter gegenseitigen Wettbewerbsdruck geraten und gezwungen sind, sich den Wünschen der mobilsten im Markt zirkulierenden Produktionsfaktoren anzupassen (Streit 1996). Spätestens mit der Vorbereitung der Währungsunion dient die europäische Integration damit vor allem dazu, die europäische Wirtschaft durch Abkehr von dem historischen Versuch, ihre Märkte sozial zu "verzerren", für den Weltmarkt "fitzumachen". *Der Preis für das Überleben des Nationalstaats in einer internationalen Marktwirtschaft ist die Unterordnung seiner Sozialstaatlichkeit unter das Ziel internationaler Wettbewerbsfähigkeit.*

Was immer also in Europa im Entstehen begriffen sein mag, ist kein supranationaler Wohlfahrtsstaat, der an die Stelle der Nationalstaaten tritt oder treten könnte. Vielmehr handelt es sich bei der real existierenden Europäischen Union um ein schon heute unüberschaubares Geflecht zwischenstaatlicher und überstaatlicher Arrangements, das sich grundsätzlich von dem funktional und territorial konsolidierten Einheitsstaat des 20. Jahrhunderts mit einheitlicher Souveränität und integrierter Zuständigkeit für alle in einer Gesellschaft zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben unterscheidet (Schmitter 1996).

Innerhalb dieses Geflechts wird europäische Politik in den Bereichen, die vom Integrationsprozeß erfaßt werden, zu *internationaler Mehrebenenpolitik*: sie findet auf nationaler und supranationaler Ebene zugleich statt, wobei ihre Ergebnisse von vielfältigen und neuartigen *Wechselwirkungen* zwischen beiden sowie zwischen den Politiken der miteinander in wirtschaftlicher Konkurrenz stehenden Mitgliedsstaaten bestimmt werden. Dabei bleiben die normative Kompetenz- und faktische Arbeitsteilung zwischen der nationalen und supranationalen Ebene typischerweise unklar, umstritten und in zwischenstaatlichen Verhandlungen jederzeit thematisierbar.

Gewerkschaften, die im Kontext *europäischer Integration ohne europäischen Staat* handlungsfähig bleiben wollen, müssen lernen, ihre Ziele in einem *Mehrebenensystem nationaler und internationaler Politik* zu verfolgen. Hierzu müssen sie vor allem verstehen, wie sich in einem solchen System *Liberalisierung und soziale Regulierung* zueinander verhalten. Auf der internationalen Ebene nämlich war und ist europäische Politik in erster Linie Liberalisierungspolitik - d.h. Politik der Ausweitung und Einrichtung von Märkten. Als solche reicht sie tief in die nationalen Systeme hinein. Die soziale Kompensation von Liberalisierung dagegen, also der Schutz sozialer Solidarität vor der Dynamik des Marktes, ist traditionell eine Domäne des Nationalstaates und bleibt dies im Mehrebenensystem des integrierten Europa schon deshalb, weil international für sie keine politisch hinreichend souveränen Institutionen zur Verfügung stehen.

Gleichzeitig jedoch geht die Fähigkeit nationaler Politik, die Ergebnisse von Marktprozessen sozial zu korrigieren, zurück, und zwar institutionell wegen der auf internationaler Ebene ausgehandelten zwischenstaatlichen

Liberalisierungsverpflichtungen, wie sie etwa im Wettbewerbsrecht der Union zum Ausdruck kommen, und wirtschaftlich wegen des zunehmenden Regimewettbewerbs um mobile Produktionsfaktoren, der Folge der ausgebliebenen Verlagerung staatlicher Politik auf die supranationale Ebene ist. Das historisch siegreiche Muster europäischer Integration ohne europäischen Staat stellt deshalb die Gewerkschaften vor die fundamentale Frage, *wo und wie in dem politischen Mehrebenensystem des Binnenmarktes die soziale Korrektur und solidarische Einbettung des Marktes stattfinden bzw. möglich gemacht werden können.*

### **Deutsche Interessen**

Solange die Nationalstaaten die beherrschenden Institutionen der Europäischen Union bleiben, wird sich europäische Integration aus unterschiedlichen nationalen Perspektiven

unterschiedlich darstellen. National definierte Interessen bleiben damit von fundamentaler Bedeutung für europäische Politik, und zwar auch für organisierte Gruppen wie die Gewerkschaften. In der Tat unterscheiden sich die europäischen Interessen der deutschen Gewerkschaften von denen der Gewerkschaften anderer Länder teilweise erheblich. Deutschland ist eins der reichsten Länder der Union, mit hohem Einkommen, geringer Lohnspreizung, einem hohen Niveau der sozialen Sicherung und einem System industrieller Beziehungen, in dem insbesondere die Institutionen des Flächentarifvertrags und der Mitbestimmung den Gewerkschaften *weitergehende* und stabilere Einflußmöglichkeiten eröffnen als in den meisten anderen Mitgliedsstaaten. In einem föderalistischen Integrationsmodell, das auf die Bildung eines supranationalen Staates mit "harmonisierter" Sozialpolitik hinausläuft, läge es deshalb aus deutscher Sicht nah, sich letztere als Ausdehnung des deutschen Sozialmodells auf die Union als Ganze vorzustellen.

In der Tat ist dies eine Zeitlang auch genauso gesehen worden, und keineswegs nur von den Deutschen. Die ersten sozialpolitischen Initiativen der Europäischen Gemeinschaft, die zum Ziel hatten, den sich erweiternden Markt sozial zu flankieren und einzubetten, versuchten, die deutsche Betriebs- und Unternehmensverfassung nach Europa zu exportieren. Im Hintergrund noch des "sozialen Dialogs" unter Delors stand die Hoffnung auf europaweite Tarifverhandlungen nach deutschem Muster, nicht sofort, aber doch irgendwann. Heute kann jeder erkennen, wie unrealistisch solche *Vorstellungen* waren. Nicht nur war die Unternehmerseite in der Regel in der Lage, europäische Gesetzgebungsinitiativen, die über das Ziel gesamteuropäischer Markterweiterung hinausgingen, zu blockieren. Auch die Gewerkschaften der meisten anderen Länder, deren Traditionen und Erfahrungen sich von den deutschen unterscheiden, standen und stehen einer Übertragung von "Modell Deutschland" auf Europa skeptisch gegenüber, und sei es nur, weil sie nicht sicher sein können, wie sie sich auf ihre Organisationen und ihre nationalen Einflußmöglichkeiten in Europa auswirken würde (Streck 1995a).

Vor allem aber macht die zwischenstaatliche Struktur des Entscheidungsprozesses der Union, mit ihrer fest verankerten Respektierung der Souveränitätsinteressen der beteiligten Staaten und ihrer Tendenz zur Transformation von sozialen in diplomatische Konflikte, nahezu jede positiv gestaltende Sozialpolitik auf supranationaler Ebene unmöglich, ob nach deutschem oder irgendeinem anderen Muster. So wie die Union sich entwickelt hat, scheint heute, über den Wettbewerb nationaler Sozialordnungen in einer integrierten Marktwirtschaft und die von ihm ausgehenden innenpolitischen Liberalisierungszwänge hinaus, ein "europäisches Sozialmodell" als politisch gewollte einheitliche soziale Ordnung Europas nicht mehr vorstellbar. Damit aber muß sich die europäische Politik der deutschen Gewerkschaften von der hoffnungsvollen Erwartung einer, wie auch immer letztlich gearteten, Ausdehnung des deutschen Systems auf die Union insgesamt verabschieden. Statt dessen muß sie sich der schwierigen Frage stellen, wie das hohe deutsche Niveau sozialer Sicherung und gewerkschaftlicher Beteiligung in einer integrierten europäischen Ökonomie zu verteidigen ist, deren politisches System sich nicht dazu hergibt, den deutschen Sozialstaat durch seine europäische Allgemeinverbindlichkeitserklärung vor Regimewettbewerb und Liberalisierungsdruck zu schützen.

Und Schutz hätte er nötig. Das Schlagwort des "social dumping" hat viel Schaden angerichtet, weil der mit ihm verbundene Alarmismus oft leicht zu widerlegen war. Natürlich sind Lohnkosten als solche nicht entscheidend für die Standortwahl von Unternehmen, sondern das Produktivitätsniveau, und für dieses sind Infrastruktur, kooperative Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital und das Ausbildungsniveau der Bevölkerung durchaus von Bedeutung. Selbstverständlich steht nicht zu erwarten, daß deutsche Unternehmen nur deshalb ins Ausland wechseln werden, weil in Deutschland die Löhne höher sind. Andererseits gilt aber auch, daß innerhalb jenes Gebildes, das

einmal eine europäische "Gemeinschaft" werden sollte, die jeweiligen nationalen Muster der Regulierung der Arbeits- und Produktionsbedingungen zunehmend zu einem Wettbewerbsfaktor geworden sind und dies aufgrund des Verlaufs des Integrationsprozesses auch bleiben werden. Ebenso gilt, daß hohe soziale Standards zwar unter günstigen Umständen zur Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft beitragen können, daß aber internationale Wettbewerbsfähigkeit *durchaus auch ohne sie* zu erreichen ist, und wahrscheinlich auf für die Unternehmen weniger anstrengende Weise - siehe das Beispiel der USA. Hinzu kommt, daß im internationalen Wettbewerb um Arbeitsplätze und Wachstumschancen in erster Linie das zählt, was sich jeweils an den Rändern der Systeme abspielt: die *neuen* Entscheidungen und *zusätzlichen* Investitionen. Sie addieren sich und wirken so, langsam aber sicher, in den Kern hinein. Der nach unten nivellierende Effekt von Systemwettbewerb auf soziale Standards ist nicht deshalb weniger real, weil er nur allmählich und, zunächst, unmerklich wirkt (Falkner 1993). Ein interessantes Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Rolle Großbritanniens in der Europäischen Union. Deren fehlende Staatlichkeit hat es der damaligen britischen Regierung ermöglicht, sich in Maastricht aus der gemeinsamen Sozialpolitik zu verabschieden. Angesichts der substantiellen Trivialität dieser Politik (Streeck 1995b) lag die Bedeutung dieses Schritts vor allem in seiner Signalwirkung: nach innen für die eigene politische Klientel und nach außen für internationale Investoren, denen durch spektakuläre politische Symbolik die Entschlossenheit der britischen Regierung mitgeteilt wurde, die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit ihres Landes durch eine dramatische Senkung der sozialen Minimums und durch erhöhte soziale Ungleichheit zu erreichen. In der Folgezeit erschienen denn auch Anzeigen der britischen Regierung in der internationalen Wirtschaftspresse, in denen Großbritannien unter Verweis auf seine Nichtunterzeichnung der Sozialcharta sowie auf fallende Lohnkosten möglichen Investoren als "enterprise centre" Europas angepriesen wurde. Es ist wichtig, vor den Erfolgen dieser Politik nicht die Augen zu verschließen. Heute zieht Großbritannien einen erheblichen Teil der neuen Investitionen ausländischer Großunternehmen auf sich, insbesondere japanischer, aber auch deutscher Firmen. Wenn aber eine Volkswirtschaft sich erst einmal darauf eingestellt hat, ihren Wettbewerbsvorteil in niedrigen sozialen Standards zu suchen, kann sie sich von einer solchen Strategie nicht mehr kurzfristig verabschieden. Auch die neue Labour-Regierung wird nicht in der Lage sein, über eine ohnehin bloß symbolisch bedeutsame Unterzeichnung der Sozialprotokolls hinaus ohne Unterbietung der sozialen Standards anderer europäischer Länder auszukommen; ihre Europapolitik, die für niemanden eine Überraschung hätte sein müssen, zeigt deutlich, daß sie dies weiß. Alles spricht damit dafür, daß der Thatcherismus innerhalb der Union endemisch geworden ist.

### **Institutionen im Wettbewerb**

Solange die europäische Union internen Systemwettbewerb nicht einzudämmen vermag, ist sie für die deutschen Gewerkschaften weniger eine Lösung als ein Problem, in wirtschaftlicher ebenso wie, als Folge davon und vor allem, in politischer und institutioneller Hinsicht. Auch die sogenannten *Europäischen Betriebsräte* ändern hieran nichts. Entgegen immer noch weitverbreiteten Vorstellungen handelt es sich bei ihnen nicht einmal im Ansatz um eine Europäisierung der deutschen oder irgend einer anderen Betriebsverfassung; statt dessen bilden sie eines der deutlichsten Beispiele für die auf lange Zeit als endgültig anzusehende Abkehr der europäischen Integration von dem Leitbild einer politisch harmonisierten und dadurch vor internem Regimewettbewerb geschützten sozialstaatlichen Ordnung auf europäischer Ebene (hierzu und zum folgenden Streeck 1997).

Grundsätzlich nämlich sind die "europäischen Betriebsräte" der Richtlinie von 1994 nicht

mehr als eine europäische Erweiterung der nationalen Systeme der Interessenvertretung am Arbeitsplatz, die als solche unverändert und damit weiterhin dem Wettbewerb der Systeme ausgesetzt bleiben. Die Möglichkeit für Unternehmen in Ländern mit weitgehenden Mitbestimmungsrechten, ihre betriebliche Verhandlungsmacht durch die Drohung zu erhöhen, bei "übertriebenen" Forderungen Produktionen oder Investitionen an europäische Standorte mit geringeren Beteiligungsrechten zu verlagern, wird durch sie in keiner Weise beeinträchtigt. Beschränkt auf multinationale Unternehmen, verfügen europäische Betriebsräte, sofern nichts anderes freiwillig vereinbart wird, über begrenzte Informations-, aber kaum Konsultations- und absolut keine Mitbestimmungsrechte. Ihre primäre Funktion besteht darin, den Belegschaften europäischer Tochterbetriebe multinationaler Unternehmen Zugang zu einem Minimum an Informationen über die Politik der Zentrale zu verschaffen; damit halten sie deren Benachteiligung gegenüber den Belegschaften einheimischer Arbeitgeber im selben Land ebenso in Grenzen wie die Wettbewerbsvorteile nichtinländischer Unternehmen, die nationalen Informationsverpflichtungen ausweichen könnten. Insoweit dienen europäische Betriebsräte weniger der Sicherung der Rechte von Arbeitnehmern als der Verteidigung der formalen Integrität der nationalen Rechtsordnungen, deren substantielle Ergebnisse gleichwohl durch die Integration der Märkte bei gleichzeitiger Nichtintegration der Institutionen erheblich verändert werden.

Europäische Betriebsräte sind alles andere als eine einheitliche "europäische" Institution. Um überhaupt verabschiedungsfähig zu werden, mußte die Richtlinie die konkrete Ausgestaltung der von ihr ins Leben gerufenen Organe Verhandlungen zwischen der Leitung des jeweiligen Unternehmens und seiner Belegschaft anheimstellen. Damit ergeben sich weitreichende Unterschiede in ihrer Umsetzung, in denen sich das für die Konzernzentrale geltende nationale Mitbestimmungsrecht ebenso niederschlägt wie die Marktlage des Unternehmens und die vom Management gewählte Unternehmenspolitik. Wie im übrigen die europäischen Betriebsräte in die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen im Mutterland der Unternehmen - in Deutschland in das System der Gesamt- und Konzernbetriebsräte - eingepaßt werden, bleibt im wesentlichen diesen selber überlassen, wobei auch hier in der Praxis Gesichtspunkte der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Regimen eine bestimmende Rolle spielen werden.

Daß es bei der "sozialen Dimension" der europäischen Integration mittlerweile um alles andere geht als um eine "Harmonisierung" der nationalen Systeme auf hohem Niveau, läßt sich auch an der neueröffneten Debatte über eine europäische *Unternehmensverfassung* zeigen. Die derzeit noch gültigen Richtlinien-Entwürfe gehen im Prinzip auf die frühen siebziger Jahre zurück, als die Kommission wie selbstverständlich annahm, daß ein europäisch verfaßtes Unternehmen seine Beschäftigten in seinem Aufsichtsrat paritätisch beteiligen müsse. Hierfür aber war im Rat nie eine Mehrheit zu erhalten. Als Folge hat sich auf dem Gebiet des europäischen Unternehmensrechts seit mehr als zwei Jahrzehnten im Ergebnis nichts bewegt. Dies scheint sich seit der Verabschiedung der Betriebsratsrichtlinie geändert zu haben. Der im Mai 1997 veröffentlichte Bericht einer Sachverständigenkommission, die das Projekt einer Europäischen Aktiengesellschaft neu in Gang bringen soll (Sachverständigengruppe 1997), beschränkt den Zugang zum europäischen Gesellschaftsrecht auf Unternehmen, die sich auf europäischer Ebene organisieren oder reorganisieren wollen; insoweit trägt er deutschen Befürchtungen Rechnung, ein europäisches Unternehmensstatut ohne paritätische Mitbestimmung werde eine Auswanderungswelle deutscher Unternehmen aus dem deutschen in das europäische Unternehmensrecht auslösen. Zugleich aber schlägt der Bericht vor, daß diejenigen Unternehmen, denen der Weg in die Europäische Aktiengesellschaft freistehen soll, ebenso wie bei den Europäischen Betriebsräten die Form der Vertretung der Belegschaft in den Unternehmensorganen mit dieser aushandeln sollen. Ergebnis der Aushandlung kann auch sein, daß die Beschäftigten auf jede

Organmitbestimmung verzichten. Nur wenn keine Einigung erzielt wird, soll eine obligatorische Regelung zur Geltung kommen, nach der den Beschäftigten ein Fünftel der Sitze im Aufsichts- bzw. Verwaltungsrat zusteht.

Falls der Vorschlag der Kommission in seinen Grundzügen Gesetz werden sollte, dann blieben die bestehenden nationalen Systeme formal unangetastet, und Systeme, in denen die Mitspracherechte der Arbeitnehmer besonders stark ausgeprägt sind, wie vor allem das deutsche, blieben zunächst von massenweiser Emigration der Unternehmen in das europäische Recht verschont. Dennoch müßten sie sich an einen veränderten und in vieler Hinsicht unfreundlicher gewordenen internationalen Kontext anpassen. Je mehr deutsche Unternehmen in die Lage kämen, von dem neuen europäischen Unternehmensrecht Gebrauch zu machen, desto häufiger hinge die paritätische Präsenz von Arbeitnehmervvertretern in den zunehmend wichtiger werdenden europäischen Obergesellschaften von der Konzessionsbereitschaft der Unternehmensleitungen sowie der Bereitschaft der Beschäftigten und Gewerkschaften in anderen Ländern ab, für eine weitreichende Organmitbestimmung politisches Kapital einzusetzen. In der Praxis wäre die deutsche Mitbestimmung dann nur noch eine Ausgangsposition und, vielleicht, eine Machtbasis in europaweiten Verhandlungen über die Organstruktur von europäischen Unternehmen mit deutschen Wurzeln oder Ablegern - Verhandlungen, die im Schatten sowohl des Kapitalmarkts als auch der Ein-Fünftel-Minimalregelung der europäischen Gesetzgebung stünden.

Auch im Unternehmensrecht träten damit unternehmensspezifisch ausgehandelte an die Stelle allgemeiner gesetzlicher Regelungen. Genau besehen wäre ein so beschlossenes europäisches Mitbestimmungsrecht nichts anderes als die Einrichtung eines Verhandlungsprozesses, durch den die gewachsenen nationalen Mitbestimmungssysteme füreinander geöffnet, miteinander verknüpft und aufeinander abgestimmt würden. Statt im Zuge europäischer Harmonisierung durch ein einheitliches europäisches System ersetzt zu werden, würden die nationalen Systeme der Unternehmensmitbestimmung zugleich koordiniert und transformiert: sie würden zu Bausteinen einer stark individualisierten, höchst heterogenen institutionellen Architektur, deren bestimmende Eigenschaft ihre der Konkurrenz ausgesetzte Vielfalt wäre und deren Logik damit in scharfem Gegensatz vor allem zu solchen nationalen Systemen stünde, die institutionelle Rechte und Pflichten durch Herausnahme aus dem Wettbewerb gegen diesen zu stabilisieren versuchen.

Ähnlich beunruhigend wie für die Mitbestimmung sind die europäischen Aussichten für den deutschen Flächentarif. Die Bundesrepublik Deutschland ist das einzige große Land in der europäischen Union, in dem die Löhne und Arbeitsbedingungen der großen Mehrzahl der Beschäftigten immer noch überwiegend durch überbetriebliche Tarifverhandlungen bestimmt werden. In den meisten anderen Ländern ist nicht nur die Bindungskraft der Tarifverträge noch stärker als in Deutschland zurückgegangen und der Anteil der von Tarifen überhaupt erfaßten Arbeitnehmer gesunken; soweit es überhaupt noch gestaltungskräftige Tarifverträge gibt, werden diese zunehmend auf Betriebs- oder Unternehmensebene ausgehandelt. Eine realistische Aussicht, jemals die in Deutschland auf sektoraler Ebene stattfindenden Tarifverhandlungen in europaweite überführen zu können, besteht deshalb immer weniger (Keller 1995).

Auch die europäische Währungsunion wird daran nichts ändern. Die bei deutschen Gewerkschaftern erstaunlich weit verbreitete Vorstellung, daß ein einheitliches Währungsgebiet auch einheitliche Lohntarife "erfordere", hat mit der Wirklichkeit nichts zu tun - die Vereinigten Staaten haben ihre gemeinsame Währung schon seit mehr als zweihundert Jahren. Nicht nur, daß es auf europäischer Ebene weithin keine Arbeitgeberverbände gibt, die als Tarifpartner in Frage kämen, und die Europäische Union auf absehbare Zeit weder in der Lage noch bereit sein wird, ein stützendes Tarifrecht nach Art des deutschen Tarifvertragsgesetzes bereitzustellen - und zwar auch nicht im Zusammenhang der vielbeschworenen "sektoralen Dialoge"[3]. Ebenso wichtig

ist, daß viele andere europäische Gewerkschaften Flächentarife deutscher Art nicht kennen oder wollen, und daß die erste und bisher einzige Arena partiell europäisierter industrieller Beziehungen die europäischen Betriebsräte sind. Die Logik formativer Ereignisse, ganz abgesehen von den Interessen der großen Unternehmen, der gewerkschaftlichen Fragmentierung auf europäischer Ebene und der mangelnden Staatlichkeit der Union, spricht deshalb dafür, daß europäische Tarifverhandlungen, wenn es sie denn jemals geben sollte, allenfalls innerhalb multinationaler Unternehmen stattfinden werden.

Die sich daraus für die deutschen industriellen Beziehungen ergebenden Probleme liegen auf der Hand. Wenn große internationale Konzerne eigene europäische Haustarife, oder auch nur Rahmentarife, aushandeln können, haben ihre deutschen Niederlassungen einen weiteren Grund, sich aus dem Flächentarif zurückzuziehen und ihre Arbeitsbeziehungen intern zu regeln - und sei es nur, um der Gefahr zu entkommen, in einen deutschen Flächenstreik hineingezogen zu werden. Auf lange Sicht würde eine solche Entwicklung den Flächentarif auf Klein- und Mittelbetriebe begrenzen und die heutige Umverteilung von Verhandlungsmacht von den Belegschaften der großen zu denen der kleinen Unternehmen beenden. Dadurch müßten die Unterschiede zwischen den Löhnen und Arbeitsbedingungen noch mehr zunehmen, als sie dies heute ohnehin schon tun. Auch im Bereich der Tarifpolitik muß somit die Einbettung deutscher Institutionen in den Kontext einer Europäischen Union, der nahezu jede Möglichkeit fehlt, internen Systemwettbewerb durch Verallgemeinerung einer institutionellen Ordnung politisch zu suspendieren, langfristig destabilisierend wirken.

### **Die Europäisierung nationaler Institutionen**

Ob und wie Mitbestimmung und Flächentarif in einem europäisierten Deutschland der Zukunft überleben werden, und um welchen Preis, erscheint heute ganz und gar ungewiß. Gewiß ist jedoch, daß ihre Verteidigung in ihrer neuen, europäisch erweiterten Umgebung ohne eine entsprechende Erweiterung der europäischen Handlungsfähigkeit der deutschen Gewerkschaften unmöglich sei wird. Ein Weg hierzu kann die Stärkung der europäischen Dachverbände auf gesamtwirtschaftlicher und Branchenebene sein. Zuviel aber sollte man sich von ihr angesichts der politischen Schwäche der Union und der nicht zuletzt ihretwegen unüberwindlichen Interessensunterschiede zwischen den nationalen Gewerkschaften nicht erhoffen. Zusätzlich und vor allem erforderlich erscheint eine Neuorientierung des strategischen Ansatzes europäischer Gewerkschaftspolitik, die der langfristigen Unwahrscheinlichkeit sozialpolitischer Harmonisierung im Mehrebenensystem der Union dadurch Rechnung trägt, daß sie die *Weiterentwicklung der nationalen Organisationen und Institutionen gewerkschaftlicher Politik in ihrem europäischen Kontext und in diesen hinein* in den Mittelpunkt stellt.

Eine solche Neuorientierung würde jenseits der vor allem in Deutschland beliebten Integrationsrhetorik anerkennen, daß in der real existierenden Europäischen Union des "Subsidiaritätsprinzips" europäische Gewerkschaftspolitik von nationalen Gegebenheiten ausgehen und deshalb in jedem europäischen Land anders aussehen muß. Was insbesondere Deutschland angeht, so würde das Ziel vor allem sein müssen, innerhalb des Mehrebenensystems europäischer Politik die überlebensfähigen Elemente eines vergleichsweise anspruchsvollen Sozialmodells so gut wie möglich gegen marktgetriebene Nivellierung zu verteidigen. "Europa" erschiene dabei nicht als supranationaler Staat im Wartestand, *sondern* als eine mit anderen geteilte erweiterte Arena nationaler Politik im Dienste unvermeidlich national definierter Interessen. In ihr wären handlungsfähige europäische Dachverbände wichtige politische Ressourcen. Zusätzlich bedürfte es jedoch, wo immer möglich, der Nutzung des europäischen Einflusses des Nationalstaats, durchaus auch in Zweckbündnissen mit den deutschen

Arbeitgebern. In der Tat haben sich in der Vergangenheit die Gewerkschaften der meisten europäischen Länder, wenn es ernst wurde, zur Verteidigung ihrer Interessen in Europa stets in erster Linie auf ihre nationalen Mittel gestützt - auch und gerade durch Beteiligung an nationalen "Modernisierungscoalitionen" zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Volkswirtschaft.

Freilich reicht die "hohe Politik" nationaler und supranationaler Organisationsdiplomatie zur Verteidigung sozialstaatlicher Positionen im integrierten Markt allein nicht aus. Alle Anzeichen sprechen dafür, daß sie zunehmend durch einen systematischen Ausbau vielfältiger horizontaler, netzwerkartiger Kontakte mit Gewerkschaften und betrieblichen Arbeitnehmervertretern in anderen europäischen Ländern ergänzt werden muß und wird. Transnationale Verbindungen dieser Art verlaufen unterhalb der Brüsseler Dachverbände und nutzen diese allenfalls als Infrastruktur; ihr anscheinend rapides Wachstum, zwischen den hauptamtlichen Apparaten ebenso wie zwischen ehrenamtlichen Betriebsfunktionären, könnte aus gewerkschaftlicher Sicht das bei weitem wichtigste Ergebnis des Integrationsprozesses der letzten Jahre sein. Zumindest bei den deutschen Gewerkschaften scheint im übrigen weithin Übereinstimmung zu bestehen, daß der Nutzen der europäischen Betriebsräte vor allem und in erster Linie darin liegt, daß sie informelle Netzwerkbildungen um das Mitbestimmungssystem deutscher Unternehmenszentralen herum leichter machen.

Informelle Netzwerke, wie sie etwa auch durch die häufiger werdende Praxis der Kooptation ausländischer Gewerkschafter in deutsche Tarifkommissionen geknüpft werden, können helfen, Informationen über das "deutsche System" zu verbreiten und für es um Sympathie zu werben. In Einzelfällen können sie dazu beitragen, ausländische Gewerkschaften dazu zu veranlassen, von ihren Regierungen und Arbeitgebern ähnliche Bedingungen zu verlangen, wie sie in Deutschland bestehen. Vor allem aber kann es mit ihrer Hilfe gelingen, die nichtdeutschen Teilnehmer an der Peripherie europäisch erweiterter deutscher Arbeitsbeziehungen, etwa in multinationalen Unternehmen mit deutschem Stammsitz oder in Europäischen Aktiengesellschaften mit einem starken deutschen Element, wenigstens ansatzweise in deutsche Gewerkschaftspolitik zu integrieren. Damit träte die horizontale Ausbreitung polyzentrischer, um nationale Unternehmen oder Gewerkschaften zentrierter Netzwerke an die Stelle des gescheiterten Versuchs, die marktgetriebene Durchsetzung liberalisierter Arbeitsregime durch harmonisierende supranationale Gesetzgebung zu verhindern.

Auch hiervon darf man sich nicht zuviel versprechen. Die Sprachbarrieren bleiben, und ebenso die unterschiedlichen nationalen Traditionen und, vor allem, Interessen, insbesondere in Bezug auf Investitionen und Arbeitsplätze. Anders als Dachverbände stellen transnationale Netzwerke denn auch gar nicht erst den Anspruch, solche Unterschiede zu verwischen oder gar durch verbindliche Entscheidungen zu suspendieren. Die Teilnahme an ihnen ist freiwillig und thematisch begrenzt; vorab besteht Einverständnis, daß alle Beteiligten aus ihren nationalen Bezügen heraus handeln und von niemandem erwartet werden kann, daß er dies verleugnet. Verlangt man von derartigen Strukturen bindende Entscheidungen, so brechen sie zusammen: diejenigen, die nicht folgen wollen, ziehen sich zurück. Für Gewerkschafter, deren wichtigstes Mittel gegen entsolidarisierenden Wettbewerb organisatorische Verbindlichkeit ist, sind freiwillige Netzwerke deshalb alles andere als eine ideale Organisationsform. Das ändert nichts daran, daß sie dennoch sehr wahrscheinlich auf lange Zeit die wichtigste transnationale Infrastruktur gewerkschaftlicher Politik in Europa bleiben werden.

### **Zurückgewinnung nationaler Handlungsfähigkeit?**

Wie könnte unter diesen Bedingungen eine realitätsgerechte Europapolitik der deutschen Gewerkschaften aussehen? In der Vergangenheit überwogen Tendenzen, Skepsis

gegenüber dem Verlauf des Integrationsprozesses zu unterdrücken, um nicht in den Verdacht des Nationalismus oder mangelnder "Modernität" zu geraten. Zugleich wurde Europa als spezialistisches Nebenthema behandelt, dessen Bearbeitung man den internationalen Abteilungen und Brüsseler Verbindungsbüros überließ. Dies wird immer weniger genügen, und genügt schon heute nicht mehr.

Daß die deutschen Gewerkschaften beispielsweise dem Vertrag von Maastricht zugestimmt haben, obwohl in den Teilnahmekriterien der Währungsunion allein von Inflationsbekämpfung, Haushaltsausgleich und Schuldensenkung, nicht aber von Arbeitslosigkeit die Rede ist, ist nur eine der Folgen der geringen Aufmerksamkeit, die sie der europäischen Integration bis heute gewidmet haben. So wie die Währungsunion konstruiert ist, lief sie von Anfang an auf eine Aufforderung an die nationalen Regierungen hinaus, Stabilität auf Kosten der Beschäftigung zu erreichen - zumindest "zunächst". Dennoch haben die deutschen Gewerkschaften sie stets unterstützt, wahrscheinlich wegen der Aussicht, daß sie den Druck möglicher D-Mark-Aufwertungen auf das deutsche Beschäftigungsniveau, soweit dies von Exporten nach Europa abhängt, ein für allemal beenden würde.

Übersehen wurde dabei, daß zugleich die Geldpolitik der Bundesbank auf europäischer Ebene verewigt und in Gestalt der Stabilitätsrichtlinien eine Wirtschaftsverfassung geschrieben wird, in der das Wort Vollbeschäftigung ebenso wenig vorkommt wie im Maastrichter Vertrag. Dagegen zu opponieren hat der DGB im großen und ganzen den französischen Wählern überlassen. Im Rückblick ist es schwer zu begreifen, warum die deutschen Gewerkschaften nie gefordert haben, und sei es auch nur um der Öffnung der Debatte willen, daß Länder mit hoher Arbeitslosigkeit der Währungsunion ebensowenig beitreten dürfen wie Länder mit hoher Staatsverschuldung, oder daß Fortschritte in Richtung der Maastricht-Kriterien nur dann berücksichtigt werden dürfen, wenn sie nicht mit einem Rückgang des Beschäftigungsniveaus oder einem Anstieg der Arbeitslosigkeit erkauft worden sind.

Heute freilich ist der Zeitpunkt verpaßt, zu dem der Integrationsprozeß noch in einer Neuauflage des nationalen Wohlfahrtsstaats auf supranationaler Ebene enden konnte. Will man hieraus Konsequenzen ziehen, so muß der Blick zurück auf den Nationalstaat fallen, dem es gelungen ist, sich aller Internationalisierung zum Trotz als die wichtigste politische Organisationsform zu behaupten. Wenn Nationalstaaten und Märkte es der Europäischen Union nicht erlauben wollen, zu einem handlungsfähigen Staat zu werden, dann müssen die Gewerkschaften und andere, die zur Erreichung ihrer Ziele auf staatliche Handlungsfähigkeit angewiesen sind, darüber nachdenken, wie diese innerhalb der Union als *nationalstaatliche* erhalten werden kann. In der Vergangenheit haben die deutschen Gewerkschaften die Einschnürung des europäischen Nationalstaats in die supranationale Liberalisierungsmaschine des Integrationsprozesses in der Hoffnung auf die "soziale Dimension" eines zukünftigen europäischen Bundesstaats hingenommen. Wenn aber wirtschaftliche Internationalisierung und politische Integration nicht zur Ersetzung nationaler Institutionen des sozialen Ausgleichs auf supranationaler Ebene führen, dann müssen Wege gefunden werden, *die Erosion nationaler Politik zu verhindern* und sicherzustellen, daß diese trotz Integration ihre Rolle als Garant sozialer Kohäsion weiterhin ausfüllen kann. Daß dies ein weniger attraktives Ziel ist als das eines geeinten Europa mit "sozialer Dimension", liegt auf der Hand. Aber daß dieses nicht mehr auf der Tagesordnung steht, ist ja nicht die Schuld der Gewerkschaften.

Auch die Verteidigung des Sozialstaats auf nationaler Ebene findet unter den restriktiven Bedingungen der Internationalisierung statt und kann, wenn überhaupt, nur im Zuge des Integrationsprozesses und gemeinsam mit anderen Staaten erfolgreich sein. Wichtigste Voraussetzung wäre wachsender wahlpolitischer und gewerkschaftlicher Druck auf die europäischen Regierungen, bei der Delegation von Staatsaufgaben an Märkte und Technokratien die Grenzen zu respektieren, die sich aus der sozialen Funktion nationaler

demokratischer Politik ergeben. Je stärker dieser Druck würde, desto weniger könnten die Staaten der Union sich weiterhin einem Integrationsprozeß unterwerfen, der sich mangels eigener "sozialer Dimension" darauf beschränkt, die Verteidigung sozialer Bürgerrechte auf nationalstaatlicher Ebene als wettbewerbsfeindliches Integrationshindernis zu verbieten.

Wenn die Europäische Union nicht zu tun vermag, was die demokratischen Nationalstaaten Europas im 20. Jahrhundert mühsam gelernt haben: die Gesellschaft vor den destruktiven Folgen von Marktprozessen zu schützen und den Unterschied zwischen Gewinnern und Verlierern am Markt nicht unerträglich groß werden zu lassen, muß sie es ihren Mitgliedsstaaten ermöglichen, dies nach besten Kräften selber zu versuchen. Dies erfordert nichts Geringeres als eine Neufestsetzung der Regeln des Integrationsprozesses. In einem Europa, in dem es den Nationalstaaten gelungen ist, ihren politischen Primat trotz Integration und durch sie erfolgreich zu verteidigen, wäre der Versuch, dies zu erreichen, immer noch aussichtsreicher als das Streben nach einem supranationalen Sozialstaat, der im übrigen außerhalb Deutschlands von niemandem ernstlich gewollt wird. Daß die Mitgliedsstaaten einerseits Herren ihrer Union bleiben, andererseits aber ihre soziale Verantwortung auf eine Union abschieben wollen, der sie gleichzeitig die Mittel verweigern, ihr gerecht zu werden, ist im übrigen ein Widerspruch, der politisch immer weniger durchhaltbar wird.

Passive Hinnahme wachsender Ungleichheit und zunehmender Aushöhlung sozialer und industrieller Bürgerrechte darf nicht zur internationalen Verpflichtung des Nationalstaats werden. Europäische Integration darf die Grenzen des wirtschaftlichen Wettbewerbs, jenseits derer die Rechte der Bürger und die politisch gewollte soziale Ordnung ihres Gemeinwesens beginnen, nicht schon deshalb abschaffen, weil dieses Gemeinwesen auf lange Zeit nur national organisiert sein kann. Daß dies zunehmend verstanden wird, zeigt möglicherweise die Geschichte der kürzlich verabschiedeten Entsenderichtlinie, die vielleicht als Prototyp einer neuen, "autonomieschonenden" (Scharpf 1993) Art sozialpolitischer Regulierung auf europäischer Ebene gelten kann (Sörries 1997). Der Richtlinie voraus ging eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs, die dem französischen Staat das Recht bescheinigte, in Verteidigung seiner öffentlichen und sozialen Ordnung für Inländer verbindliche arbeitsvertragliche Mindestbedingungen auch für von ausländischen Firmen entsandte Arbeitnehmer verbindlich zu machen. Die im Anschluß hieran nach langen Auseinandersetzungen verabschiedete europäische Richtlinie sieht davon ab, für die Union als ganze einheitliche Standards für die Rechte entsandter Arbeitnehmer vorzuschreiben; insoweit verabschiedet auch sie sich vom Ideal einer harmonisierten "sozialen Dimension". Gleichzeitig verzichtet sie auch darauf, die Mitgliedsstaaten zu verpflichten, überhaupt bindende Mindeststandards einzuführen; ein Staat, der solche seinen eigenen Bürgern vorenthalten will, braucht sie wegen der Richtlinie nicht einzuführen. Länder jedoch, in denen einheimische Arbeitnehmer einen rechtlichen Anspruch auf bestimmte Mindestbedingungen haben, dürfen nach der Richtlinie diesen *auch entsandten Arbeitnehmern nicht vorenthalten*, und zwar auch und ausdrücklich nicht im Namen der im Binnenmarkt institutionalisierten Dienstleistungsfreiheit.

Die Liberalisierung des Marktes für Dienstleistungen, heißt das, kann die Nationalstaaten im Europa der Entsenderichtlinie nicht dazu zwingen, von ihnen in Ausübung ihrer Souveränität beschlossene verbindliche Mindestbedingungen der Beschäftigung auf ihrem Territorium von Firmen unterbieten und zerstören zu lassen, die außerhalb ihres Territoriums angesiedelt sind. Damit können sie auch innerhalb des gemeinsamen Binnenmarktes, jeder nach seiner Façon, Sozialstaaten bleiben. Gleichzeitig freilich kann europäische Sozialpolitik nach Art der Entsenderichtlinie es den Mitgliedsstaaten der Union nicht zur Pflicht machen, unter ihrem nationalen Arbeitsmarkt einen Boden einzuziehen. Für die soziale Regulierung des Binnenmarktes hinge somit alles von dem

politischen Willen der Mitgliedsstaaten ab, dem sich das europäische Recht allerdings nicht mehr in den Weg stellen will. Daß dies aus gewerkschaftlicher Sicht nicht die beste aller Lösungen sein muß, zeigt gerade der deutsche Fall, in dem die allgemeinverbindlichen Mindestlöhne, auf die entsandte Arbeitnehmer einen rechtlichen Anspruch gegenüber ihrem Arbeitgeber haben sollen, nur durch einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag zustandekommen können, der der Zustimmung unter anderem des Dachverbandes der Arbeitgeber bedarf. Diese aber war bekanntlich nur dadurch zu erhalten, daß die Gewerkschaft nach hartem Widerstand der Einführung einer Niedriglohnkategorie zustimmte, die ursprünglich allein für Ausländer gelten sollte, schon sehr bald aber auch für deutsche Arbeitnehmer geöffnet werden mußte.

Die europäische Politik hat diesen Ausgang weder verhindern wollen noch können. Der Schutz der nationalen Sozialpolitik vor dem Diktat des europäischen Wettbewerbsrechts ist eine Sache; die Substanz dieser Politik ist eine andere. Die supranationale Ermöglichung nationaler Regulierung nach Art der Entsenderichtlinie geht einher mit einem Verzicht auf die supranationale Beeinflussung ihrer materiellen Substanz. Die Richtlinie entspricht einem Typus europäischer Gesetzgebung, der mit den unterschiedlichsten nationalen Regelungen vereinbar ist: vom *laissez-faire* des britischen Arbeitsmarktes zur Bestimmung eines allgemeinen Mindestlohnes durch staatliches Gesetz in Frankreich. Wegweisend an ihr ist, daß sie das Interesse der Mitgliedsstaaten an einer Stabilisierung ihrer jeweiligen nationalen Sozialordnung anerkennt. Was dabei am Ende herauskommt, bleibt den - in den gemeinsamen Markt eingebetten - nationalen institutionellen Bedingungen und politischen Kräfteverhältnissen überlassen. Vieles spricht dafür, daß Maßnahmen von der Art der Entsenderichtlinie auf lange Zeit alles sein werden, was die europäischen Gewerkschaften sich vom europäischen politischen Prozeß erhoffen können.

Ein Weg, die fortdauernde soziale Verantwortung der Nationalstaaten innerhalb der Union deutlich zu machen und die nationalen Regierungen an ihre Pflichten zu erinnern, wäre im übrigen die Einrichtung einer regelmäßigen europäischen Sozialberichterstattung auf Unionsebene, die jedes Jahr die Entwicklung einer Reihe wichtiger Indikatoren sozialer Solidarität und Gerechtigkeit in den Mitgliedsländern darzustellen hätte - etwa des Ausmaßes der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, der Lohnspreizung allgemein sowie zwischen Industrien, Qualifikationsgruppen, Geschlechtern, Regionen, Inländern und Ausländern, der Abdeckung der Beschäftigungsverhältnisse durch Tarifverträge, der sozialen Absicherung von Teilzeitarbeit usw. Wenn es tatsächlich zutrifft, daß die Europäische Union es im Bereich des Umweltschutzes verstanden hat, durch Veröffentlichung vergleichbarer Werte der Luftverschmutzung einen positiven Regulierungswettbewerb zwischen ihren Mitgliedsstaaten in Gang zu setzen (Héritier 1995), sollte es keinen Grund geben, dasselbe nicht auch in der Sozialpolitik beim Kampf gegen den Gesellschaftsverfall zu versuchen. Wenn sich dann herausstellt, daß Staaten soziale Fehlentwicklungen deshalb nicht zu bekämpfen vermögen, weil ihrer Sozialpolitik von der Union im Namen von Wettbewerb und wirtschaftlicher Stabilität rechtliche Beschränkungen auferlegt werden, muß darüber geredet werden, wie die Konstruktion der Union verändert werden müßte, damit dies in Zukunft nicht mehr der Fall wäre.

Der nationale europäische Wohlfahrtsstaat mit dem in ihn eingebetteten System nationaler industrieller Beziehungen war ein einzigartig erfolgreiches Instrument zur Zivilisierung des Kapitalismus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Wenn eine der fortschreitenden Internationalisierung der Ökonomie entsprechende Internationalisierung des Staates ausbleiben muß, muß heute alle politische Energie darauf verwendet werden, die soziale Handlungsfähigkeit des Nationalstaats zu verteidigen. Ohne internationale Zusammenarbeit ist auch das unmöglich. Zugleich aber muß darüber nachgedacht werden, wie die Voraussetzungen dafür geschaffen werden können, daß Zustimmung zu

europäischer Integration im Ergebnis nicht auf die Hinnahme einer neoliberalen Wirtschaftsverfassung für Europa als ganzes hinauslaufen muß.

## Literatur

- Bornstein, Stephen, 1984: "States and Unions: From Postwar Settlement to Contemporary Stalemate", in: S. Bornstein, D. Held, S. Krieger, eds., *The State in Capitalist Europe: A Casebook*, London: George Allen & Unwin, pp. 54-90
- Falkner, G., 1993: "'Sozialdumping' im EG-Binnenmarkt: Betrachtungen aus politikwissenschaftlicher Sicht", *Österreichische Zeitung für Politikwissenschaft*, Bd. 22/3, S. 261-276
- Haas, Ernst B., 1958: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London: Stevens and Son
- Héritier, A., 1995: "Innovationsmechanismen europäischer Politik: Regulativer Wettbewerb und neue Koalitionsmöglichkeiten in europäischen Politiknetzwerken. In: Dorothea Jansen, Klaus Schubert, Hg., *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg: Schüren, 205-221.
- Hoffmann, S., 1968: "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", in: J. S. Nye, Jr., ed., *International Regionalism*, Boston: Little, Brown and Company, 177-230
- Kädtler, J., und H.-H. Hertle, 1997: *Sozialpartnerschaft und Industriepolitik: Strukturwandel im Organisationsbereich der IG Chemie-Papier-Keramik*, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Keller, B., 1995: "Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen - vor und nach Maastricht", *Zeitschrift für Soziologie*, Bd. 24, Nr. 4, 243-262
- Keohane, R. O., 1984: "The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism", in: John Goldthorpe, ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of West European Nations*, Oxford: Clarendon Press, 15-38
- Majone, Giandomenico, 1993: "The European Community Between Social Policy and Social Regulation", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 2, 153-170
- Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck, 1996: *Governance in the European Union*, London: Sage
- Marshall, T. H., 1950: *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press
- Milward, A. S., 1992: *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley: University of California Press
- Moravcsik, A., 1994: Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation, paper presented at the Conference of Europeanists, Chicago, May 1994
- Moravcsik, A., im Erscheinen: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Rome to Maastricht*
- Polanyi, K., 1957 [1944]: *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press
- Ruggie, J. G., 1982: "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, 36 (Spring 1982)
- Sachverständigengruppe "European Systems of Worker Involvement" (with regard to the European Company Statute and the other pending proposals), 1997: Abschlußbericht, Brüssel: Mai 1997 (Manuskript)
- Scharpf, F. W., 1993: Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik, *Discussion Paper 93/9*, Köln: Max-Planck-Institut für

## Gesellschaftsforschung

- Schmitter, Ph. C., 1996: "Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories", Kap. 1 in Marks u.a. (1996), S. 1-14
- Shonfield, A., 1964, *Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press
- Sörries, B., 1997: "Die Entsenderichtlinie: Entscheidungsprozeß und Rückkopplungen im Mehrebenensystem", *Industrielle Beziehungen*, Bd. 4, Nr. 2, S. 125-149
- Streeck, W., 1995a: "Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt", in: R. Schettkat, K. Bentele, B. Reissert, Hg., *Reformfähigkeit von Industriegesellschaften: Festschrift für Fritz W. Scharpf*, Frankfurt am Main: Campus
- Streeck, W., 1995b: "From Market-Making to State-Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy", in: Stephan Leibfried and Paul Pierson, eds., *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, S. 389-431
- Streeck, W., 1997: Citizenship under Regime Competition: The Case of the "European Works Councils", *Jean Monnet Chair Papers*, 42, Florence: The Robert Schuman Centre, European University Institute
- Streit, M., 1996: "Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß", in: U. Immenga, W. Möschel, D. Reuter, Hg., *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker*, Baden-Baden: Nomos, S. 521-535

## Endnoten

- 1 Teilnehmende Beobachtung des Autors.
- 2 Daß Integration in der Tat so betrieben wird, ist das Zentralthema einer ausführlichen Literatur, die in Andrew Moravcsiks in Kürze erscheinendem Buch (im Erscheinen) kulminiert.
- 3 Als instruktive Fallstudie siehe Kädtler und Hertle (1997, 265-311).

---

Copyright © 1996 Wolfgang Streeck

No part of this publication may be reproduced or transmitted without permission in writing from the author.

Jegliche Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, bedarf der Zustimmung des Autors.  
MPI für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln, Germany