

Korporatismus in der Europäischen Union

Streeck, Wolfgang; Schäfer, Armin

Postprint / Postprint

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Streeck, W., & Schäfer, A. (2008). Korporatismus in der Europäischen Union. In M. Höpner, & A. Schäfer (Hrsg.), *Die politische Ökonomie der europäischen Integration* (S. 203-240). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194905>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Korporatismus in der Europäischen Union

Armin Schäfer und Wolfgang Streeck

Auch heute noch gibt es eine, allerdings in ihrem Umfang zurückgehende, Literatur, die das politische System der Europäischen Union als »korporatistisch« oder gar »euro-korporatistisch« beschreibt und dabei auf die mannigfaltigen Formen der institutionalisierten Beteiligung organisierter Gruppen (»Korporationen«) an politischen Entscheidungen auf europäischer Ebene und ihrem Vollzug abstellt. Beteiligung dieser Art hat es auf der europäischen Ebene in der Tat von Anfang an gegeben, sowohl gesetzlich und vertraglich festgelegt als auch informell. Wer es aber mit dem Verweis hierauf sein Bewenden haben lässt, läuft Gefahr, Wesentliches zu übersehen. Insbesondere macht er sich gegenüber der Möglichkeit blind, dass hinter der Kontinuität begrifflicher Selbst- und Fremdbeschreibungen unter der Einwirkung wechselnder historischer Kontexte und Problemstellungen neue Formen und Funktionen – in diesem Fall: der Institutionalisierung kollektiver politischer Beteiligung – entstanden sein könnten, deren Andersartigkeit darüber hinaus theoretisch und praktisch weit wichtiger sein könnte als ihre Kontinuität.

Genau dies, so behaupten wir, gilt für die Institutionen des europäischen Korporatismus (Streeck 2006: 24). Ihr heutiger Status lässt sich unserer Meinung nach nur verstehen, wenn man bei ihrer Analyse in einem strengen Sinn historisch verfährt und ihre Entwicklung in den Zusammenhang nicht nur der verschiedenen Phasen der europäischen Integration, sondern auch der Geschichte des europäischen Nachkriegskapitalismus einordnet – genauer: der Einrichtung und Fortentwicklung des »demokratischen Kapitalismus« des »postwar settlement« nach dem Zweiten Weltkrieg. Eine derartige prozesshafte Betrachtung wird das sich im Verlauf herausbildende politische System der Europäischen Gemeinschaften (heute: der EU) im Übrigen nicht isoliert, sondern stets in seiner historischen wie gegenwärtigen Wechselwirkung mit den politischen Systemen und Problemen der europäischen Nationalstaaten untersuchen. Damit unterscheidet sie sich von einem Großteil der »Europaforschung«, die zu lange von der teleologischen Unterstellung ausgegangen ist, dass das im Entstehen

Wir danken Raymund Werle und Cornelia Woll für Kommentare und Hinweise.

begriffene europäische politische System irgendwann an die Stelle der Nationalstaaten treten beziehungsweise diese in sich aufnehmen würde.¹ Dies machte es unnötig, auf andere Arten der Interaktion zu achten, die nicht auf eine Ersetzung der Nationalstaaten durch Europa hinausliefen oder diesen gar einen dauerhaften Platz im Gebäude der sogenannten Integrationstheorie einzuräumen. Auch hier wissen wir heute mehr: nämlich dass die europäischen Nationalstaaten noch auf unabsehbare Zeit die bei Weitem wichtigsten Orte politischer Willensbildung in Europa bleiben werden, und dass das Schicksal der europäischen Integration mindestens ebenso sehr von den Nationalstaaten bestimmt werden wird wie umgekehrt das Schicksal der Nationalstaaten von der Dynamik des Integrationsprozesses.

Im Folgenden betrachten wir den »Euro-Korporatismus« im Kontext sowohl der Geschichte der europäischen Integration als Teil der Geschichte des Nachkriegskapitalismus in Westeuropa, als auch der Interaktion zwischen europäischer und nationaler Ebene der Politikformulierung und politischen Entscheidungsfindung. Unsere These ist, kurz gefasst, dass die Entwicklung des Integrationsprozesses ebenso wie die des modernen Kapitalismus die Vorstellung obsolet gemacht hat, ein geeintes Europa könnte politisch nach dem Muster eines klassenkorporatistischen Tripartismus von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften organisiert sein. Im Gegenteil hat die europäische Integration wirksam zur Auflösung klassenkorporatistischer Strukturen auf der nationalen Ebene beigetragen, insbesondere – wie wir zeigen werden – zur Schwächung oder gar Entmachtung der Gewerkschaften. Und wo auf europäischer Ebene Reste oder Fortentwicklungen früherer korporatistischer Strukturen nach wie vor bestehen, sind sie durch Faktoren wie die strategische Passivität der Arbeitgeberseite und die Heterogenität der Interessen und institutionellen Traditionen bei den Gewerkschaften dauerhaft blockiert. Hinzu kommt nicht nur die von vornherein strikte Begrenzung ihrer Kompetenzen, etwa im Bereich der Aushandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen, sondern auch und vor allem der allgemeine Übergang der europäischen Politik von Markteinbettung zu Liberalisierung und von bindenden Entscheidungen zum »Neo-Voluntarismus« (Streeck 1995a) freiwilliger Selbstkoordinierung, der den Wandel der politischen Ökonomie der Mitgliedstaaten insgesamt widerspiegelt. Unter diesen Umständen musste sich kollektive Interessenpolitik auf europäischer Ebene zu einer pluralistisch fragmentierten Vertretung eng definierter Produzenteninteressen entwickeln, bei der Unternehmen und ihre Belegschaften nicht selten gemeinsam auftreten, sowie auf die selbstinteressierte Kultivierung einer »zweiten Regierungsebene« (Rokkan 1966) durch die Kommission, bestehend aus Inter-

1 So schon, und lange stilprägend, Haas (1958).

essenverbänden jeglicher Art, die ohne die materielle Unterstützung der Kommission nicht lebensfähig wären.

1 Die Metamorphosen des Euro-Korporatismus

Das Gesellschaftsmodell der westeuropäischen Nachkriegsepoche war Ergebnis des Versuchs einer doppelten Versöhnung: zwischen Demokratie und Kapitalismus und zwischen Arbeit und Kapital. In allen westeuropäischen Ländern räumte die tatsächliche Verfassung von Staat und Wirtschaft den organisierten Großklassen der Industriegesellschaft einen privilegierten Status ein: Dachverbände von Arbeitnehmern und Unternehmen bildeten eine »zweite Regierungsebene«, mit der sich die demokratisch gewählte staatliche Regierung weite Bereiche der öffentlichen Macht teilte. Letztlich diente dieses Arrangement vor allem der Institutionalisierung der Gewerkschaften in einem sozialstaatlichen Kontext, in dem öffentliche Daseinsvorsorge, Vollbeschäftigung und Tarifautonomie gleichermaßen garantiert werden mussten, wenn der Zusammenhalt der von Krieg und Diktatur beziehungsweise Besatzung und Kollaboration physisch und sozial verheerten Gesellschaften Europas wiederhergestellt werden sollte. Zugleich beinhalteten die »tripartistische« Organisation der politischen Ökonomie und der mit ihr gegebene Konsenszwang zwischen den Klassen Garantien für das private Unternehmertum gegen Majorisierung in demokratischen Wahlen.²

Oberstes Ziel der neu etablierten demokratischen Regierungen musste sein, eine Wiederholung der Arbeitslosigkeit der Zwanziger- und Dreißigerjahre zu vermeiden; hiervon hing nach allgemeiner Ansicht nicht nur die Wiederwahl der jeweils regierenden Parteien, sondern das Überleben der Demokratie als politischer Organisationsform überhaupt ab. Allerdings war eine innen- und klassenpolitische Befriedung ohne das Zugeständnis freier Tarifverhandlungen an starke und unabhängige Gewerkschaften ebenfalls undenkbar. Vereinbaren ließ sich beides nur, wenn es gelang, die Gewerkschaften davon zu überzeugen, dass freiwillige Unterstützung der staatlichen Wirtschaftspolitik durch Lohnzurückhaltung den Interessen der Arbeitnehmer an Beschäftigungssicherheit, sozialer Sicherung und stetig wachsenden Reallöhnen dienlich war. Staatliche Wirtschaftspolitik musste deshalb zugleich keynesianische Nachfragesteuerung und planvolle Förderung der industriellen Entwicklung beinhalten. Starke, strategisch handlungsfähige Verbände von Arbeit und Kapital – konflikt- und kompromissfähig nach außen und verpflichtungsfähig nach innen – waren damit

2 Zum Zusammenhang von Korporatismus und Demokratie siehe Crouch (2006).

eine unverzichtbare Voraussetzung erfolgreichen Regierens und wurden vom demokratischen Staat nicht nur geduldet, sondern aktiv gefördert.

Selbstverständlich bestanden zwischen den Ländern des demokratischen Europa erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung der dreiseitigen Grundstruktur ihrer politischen Ökonomien. Auch die Traditionen und politischen Philosophien, auf die zur Benennung und Rechtfertigung der jeweiligen Kombination von territorialer und funktionaler Repräsentation zurückgegriffen wurde, wechselten von Land zu Land. Zu den verfügbaren Formeln gehörten sozialdemokratische Vorstellungen von »Gruppendemokratie« ebenso wie syndikalistische Theorien von Gewerkschaftsautonomie und Produzentenherrschaft, die katholische Subsidiaritätslehre, die deutsche, aus der Zeit nach den Religionskriegen stammende Friedensformel der »Parität« und Durkheims Idee der »Berufsverbände« als Vermittlungsinstanz zwischen Staat und Gesellschaft einerseits und Individuum andererseits. Von »Korporatismus« wurde selten gesprochen, zweifellos weil der Begriff seit der Zwischenkriegsphase und insbesondere dem italienischen Faschismus mit diktatorischen und antigewerkschaftlichen Staatsformen verbunden werden konnte. Erst in den Siebzigerjahren wurde er in der Politikwissenschaft als generische Bezeichnung für eine Form des Regierens neu entdeckt, in der organisierte Kollektive oder Interessengruppen mit staatlicher Unterstützung und in Arbeitsteilung mit einem demokratischen Staat quasi öffentliche Regierungsfunktionen übernahmen, die der Staat alleine, wie es schien, nicht oder nur weniger effektiv erfüllen konnte (Lehmbruch 1979; Schmitter 1979). In der Literatur sorgte für Verwirrung, dass »Korporatismus« formal als Einbeziehung jeder denkbaren Art von »Korporation« in staatliche Politik definiert war beziehungsweise allmählich definiert wurde, substantiell aber überwiegend die verantwortliche Einbeziehung freier Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände in staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik unter den Vollbeschäftigungszwängen der Nachkriegsjahrzehnte meinte. Wir werden diese Konfiguration im Folgenden als »Klassenkorporatismus« bezeichnen.³

Die tripartistische Verfassung der nationalen politischen Ökonomien Westeuropas in den Fünfzigerjahren prägte auch die Anfangsphasen der europäischen Integration und die auf europäischer Ebene entstehenden Institutionen. Die »Väter« der Integration, allen voran Schuman und Monnet, machten erhebliche und insgesamt erfolgreiche Anstrengungen, die sozialdemokratischen Gewerkschaften Westeuropas für ihr Projekt zu gewinnen. Ihre Vorstellungen über den Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft, die überwiegend aus dem Umkreis der französischen *planification* stammten, wiesen starken Wirtschaftsverbänden und repräsentativen Gewerkschaften eine zentrale Rolle zu, wie sie dann auch

³ Zu Begriff und Praxis des Korporatismus siehe Streeck/Kenworthy (2004).

in der Montanunion sichtbar institutionalisiert wurde. Hier liegt der Ursprung dessen, was sich in wechselnden Formen als »Euro-Korporatismus« durch die Geschichte der europäischen Integration zieht. In Monnets Ideen über den Fortschritt der europäischen Einigung, wie sie in der Integrationstheorie von Ernst Haas (1958) ihren analytischen Ausdruck fanden, sollten die Interessen der Wirtschaft, formuliert durch ihre Verbände und die an stetigem Wachstum und Vollbeschäftigung interessierten Gewerkschaften, die nationalistischen Leidenschaften der Bürger als politischen Faktor ausschalten. Letztlich sollten die funktionalen Zusammenhänge in einer komplexen arbeitsteiligen Wirtschaft, ausgehend von den zunächst vergemeinschafteten »Schlüsselindustrien« von Kohle und Stahl und vermittelt über die Interessen der großen Unternehmen an Planungssicherheit und der Arbeitnehmer an sozialer Sicherheit, jene »Spill-over-Effekte« wirksam werden lassen, mit deren Hilfe die Regisseure der Integration das rückständige Nationalbewusstsein der Völker Europas zunächst umgehen und dann obsolet werden lassen wollten. Dies war der politische Kern dessen, was später als Theorie des »Neofunktionalismus« abstrakt formuliert und aus seinem Entstehungs- und Verwendungszusammenhang herausgelöst wurde.

Ein kurzer Blick auf die Integrationsgeschichte genügt, um sich zu vergegenwärtigen, dass liberale Strömungen, ausgehend nicht zuletzt vom deutschen Wirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard, sehr rasch in Brüssel Fuß fassten und die Umwandlung der Gemeinschaft von einer korporatistisch gesteuerten »mixed economy« in eine Freihandelszone betrieben (Gerber 1994). Zugleich zeigte de Gaulles Politik des »leeren Stuhls«, dass die Hoffnung illusionär gewesen war, dass die Interessen der Nationalstaaten von den vermeintlichen Interessen der Wirtschaft und ihrer Verbände an einer starken europäischen Wirtschaftsregierung überlagert werden würden (Hoffmann 1966). In den Sechzigerjahren stagnierte dann die europäische Entwicklung, und mit ihr die der europäischen Verbände. Einen zweiten Frühling erlebte das euro-korporatistische Projekt erst nach den Krisenjahren von 1968 und 1969, als die politisch-ökonomischen Eliten Europas zur Kenntnis nehmen mussten, dass die soziale Disziplin, die die Ökonomie der Nachkriegsjahre zusammengehalten hatte, aufgebraucht war und der Erneuerung bedurfte. Zu den betroffenen Eliten gehörten auch die Gewerkschaftsführungen, die befürchteten, die Kontrolle über eine zunehmend anspruchsvoll gewordene Mitgliedschaft zu verlieren. Mit dem Rücktritt de Gaulles, der den Generalstreik von 1968 nur knapp überstanden hatte, begann die sozialdemokratische Phase der europäischen Integrationsgeschichte, in der die reformerischen Kräfte der europäischen Politik auf das deutsche Modell der Sozialpartnerschaft als Instrument zur erneuten Befriedung und zur Re-Institutionalisierung des Klassenkonflikts setzten, diesmal auf europäischer Ebene. Das 1972 verabschiedete »Sozialpolitische Aktionsprogramm« der damaligen

Europäischen Gemeinschaft sah weitreichende supranationale Gesetzgebungsbefugnisse und ihre Teilung mit starken und korporativ verhandlungsfähigen europäischen Sozialpartnern vor und strebte unter anderem die Ausweitung der deutschen Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene auf alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft an. Wie in den nationalen Systemen selber, bis 1979 einschließlich Großbritanniens, erhoffte man sich auf europäischer Ebene eine Wiederherstellung des politisch-ökonomischen Friedens durch Teilung der Macht mit den Gewerkschaften, die als Gegenleistung mit Unterstützung der Staaten und der Arbeitgeber als »managers of discontent« dafür sorgen sollten, dass Ordnung und Stabilität am Arbeitsplatz und in der Politik zurückkehrten.

Die Siebziger- und frühen Achtzigerjahre waren eine Phase sozialdemokratisch-korporatistischer Hegemonie, in den Nationalstaaten wie auf der europäischen Ebene. Allerdings währte diese nicht lange. In vielen Mitgliedsländern erwiesen sich Stagnation und Inflation als gegen alle Versuche resistent, sie dauerhaft mit Hilfe korporatistischer Kompromisse zu überwinden. Eine Folge war eine Reihe von Regierungswechseln zugunsten konservativer oder wirtschaftsnaher Parteien. Als Modell der Zukunft wurde die deutsche Sozialpartnerschaft zunehmend von einer forcierten Deregulierung und Liberalisierung nach amerikanischem und britischem Muster abgelöst (siehe Streeck 2006). Mehr und mehr Regierungen lernten von Reagan und Thatcher, dass auch sehr hohe Arbeitslosigkeit nicht nur die demokratische Regierungsform nicht mehr gefährden konnte, sondern auch die Wiederwahl von Parteien nicht ausschloss, die die politische Vollbeschäftigungsgarantie der Nachkriegsjahre zurückzogen und das Beschäftigungsniveau zur alleinigen Zuständigkeit der Tarifparteien erklärten. Vor diesem Hintergrund verloren Regierungen und Arbeitgeber zunehmend ihr Interesse an den euro-korporatistischen Projekten der Siebzigerjahre und an der Weiterentwicklung der Gemeinschaft überhaupt, deren nach wie vor in Arbeit befindliche Programmatik ihnen immer mehr als Fossil einer überlebten Phase sozialdemokratischer Hegemonie erscheinen musste. Während die Gewerkschaften noch versuchten, die Trägheit der Brüsseler Institutionen auszunutzen und Projekte wie die Ausweitung der Mitbestimmung, insbesondere auf Betriebsebene, doch noch gewissermaßen von oben zu realisieren, stagnierte die Union als Folge britischer Vetos und schwindender Unterstützung durch Arbeitgeber und Unternehmen. Dies änderte sich erst Mitte der Achtzigerjahre mit der Übernahme der Kommission durch Jacques Delors, der es als seinen Auftrag ansah, in Brüssel die französische Wende von 1982 hin zu Privatisierung der Wirtschaft, Liberalisierung der Märkte und Stabilisierung der Währung nachzuvollziehen. Auch Delors orientierte sich am deutschen Vorbild, diesmal allerdings an der Hartwährungspolitik der Bundesbank und dem, was ihm als

harmonische Einpassung kooperativer Gewerkschaften und Unternehmensverbände in eine von staatlichen Kontrollen freie Marktwirtschaft erschien.

Es ist häufig beschrieben worden, wie die von Delors geführte Europäische Kommission den Integrationsprozess neu belebte, indem sie die Vollendung des Binnenmarktes gegenüber dem aus den Siebzigerjahren stammenden Projekt eines »sozialen Europa« vorzog und die Ergänzung der Marktintegration durch das, was nun auf eine »soziale Dimension« heruntergestuft wurde, auf eine spätere Zukunft vertagte (Ross 1995; Ziltener 1999). Delors' zentrales Problem war es, das europäische Kapital wieder für die europäische Einigung zu interessieren, ohne dabei die Unterstützung der, freilich schon damals im Abstieg befindlichen, sozialdemokratischen Gewerkschaften zu verlieren. Dies gelang, indem der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Union, der ursprünglich als deren tripartistisches Herzstück gedacht gewesen war und in dem die Arbeitgeber überstimmt werden konnten, durch einen zunächst informellen zweiseitigen, auf Konsens angewiesenen »Sozialen Dialog« (benannt nach dem Ort seines ersten Zusammentreffens, Val Duchesse) ersetzt wurde. Damit war eine wichtige Forderung der Arbeitgeber erfüllt. Den Gewerkschaften wurde mit der Formalisierung der Val-Duchesse-Runden in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam als Gegenleistung eine Aussicht auf effektive Verhandlungen mit quasi hoheitlicher Machtausstattung im Rahmen der europäischen Institutionen eröffnet. Weithin unausgesprochen blieb, dass anders als im Wirtschafts- und Sozialausschuss die effektiv bipartistische Konstruktion des Dialogs dessen Fortgang fast vollständig von der Bereitschaft der Arbeitgeber abhängig machte, sich auf europäische Verhandlungen einzulassen und sich für diese zu organisieren. In der Tat sollten sich die Arbeitgeber in den folgenden Jahren nur im »Schatten der Hierarchie«, wenn der Ministerrat mit sozialpolitischen Richtlinien drohte, als verhandlungsbereit erweisen (siehe das Zitat in Fußnote 22). In einer EU mit 27 heterogenen Mitgliedstaaten musste dieser Schatten wegen der geringen Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens handlungsfähiger Mehrheiten im Ministerrat schon bald verblassen.

Anderthalb Jahrzehnte nach der Institutionalisierung des Sozialen Dialogs durch die Mitgliedstaaten ist der anfänglich verbreitete sozialdemokratische Enthusiasmus über den vermeintlichen korporatistischen Durchbruch und die von ihm zu erhoffende Realisierung einer »sozialen Dimension« des Binnenmarktes längst verflogen (Leibfried/Obinger in diesem Band). Delors' angebotspolitische Neuorientierung der europäischen Politik, insbesondere während seiner zweiten Amtszeit, erwies sich letztlich als unvereinbar mit einem Aufbau klassenkorporatistischer Institutionen auf europäischer Ebene. Im Gegenteil bewirkte, so unsere These, die europäische Strategie einer Vertiefung der Integration durch

Liberalisierung der Märkte für Waren, Arbeit, Kapital und Dienstleistungen eine Transformation der korporatistischen Strukturen auf nationaler Ebene hin zu den Sozialen Pakten der Neunzigerjahre, in denen die Machtbalance deutlich zugunsten der Arbeitgeber verschoben ist (zur Logik der neuen Sozialen Pakte siehe Hassel 2003; Enderlein in diesem Band). Zugleich verhinderte der neue »Angebotskorporatismus« in den Mitgliedstaaten die Entwicklung klassenkorporatistischer Strukturen auf supranationaler Ebene. Diesen Zusammenhang, der die institutionelle Entwicklung im Mehrebenensystem der EU bis heute bestimmt, wollen wir im Folgenden anhand von ausgewählten Facetten jenes Prozesses darstellen, den wir als Rückzug des Klassenkorporatismus in Europa, auf nationaler wie supranationaler Ebene, bezeichnen.

2 Korporatismus auf dem Rückzug: Vier Fallstudien

Im Folgenden wird dargestellt, wie der Korporatismus der Nachkriegsjahre mit dem Ausbau der Europäischen Union unter Druck geraten ist – weniger als Folge eines direkten Angriffs auf korporatistische Institutionen, sondern vielmehr als Produkt einer veränderten Machtbalance von Arbeit und Kapital. Während Unternehmen in entgrenzten Märkten ständig neue Optionen hinzugewinnen, schwinden die an den Nationalstaat gekoppelten Machtressourcen der Gewerkschaften. In den ersten beiden Abschnitten betrachten wir die nationale Ebene, wobei Deutschland stellvertretend für alle anderen Länder mit korporatistischen Strukturen steht. Behandelt werden die Privatisierung staatsnaher Sektoren und die Lohnpolitik. Anschließend untersuchen wir, warum auf europäischer Ebene die Herausbildung korporatistischer Politikmuster ausgeblieben ist, die die Rolle der nationalen korporatistischen Arrangements übernehmen könnten. Dies diskutieren wir anhand des Sozialen Dialogs sowie anhand der Frage, weshalb die Arbeitgeberverbände nicht Partner der Gewerkschaften in europäischen Kollektivverhandlungen werden.

2.1 Die Privatisierung von Staatsunternehmen

In allen europäischen Ländern befand sich in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg ein wesentlicher Teil der nationalen Infrastruktur, insbesondere das Post-, Telefon- und Verkehrswesen, in den Händen großer Staatsunternehmen. Diese waren Hochburgen der Gewerkschaften, mit so gut wie vollständiger Organisation der Belegschaften, effektiver Vertretung am Arbeitsplatz, sicherer – oft lebenslanger – Beschäftigung und guter Entlohnung. Etwa um die Mit-

te der Achtzigerjahre jedoch setzte in allen Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft eine Entwicklung ein, mit der immer mehr »staatsnahe Sektoren« (zum Begriff Mayntz/Scharpf 1995) in die Privatwirtschaft überführt wurden. Diese Entwicklung wurde auch durch technologische Veränderungen ermöglicht, die ehemals »natürlichen« Monopolen die Grundlage entzogen. Hinzu kam das Beispiel von Ländern wie den USA, die bereits früher liberalisiert oder in denen Staatsunternehmen nie eine wichtige Rolle gespielt hatten. Mindestens ebenso wichtig war aber eine sich zuspitzende Finanzkrise des Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit (Streeck 2007), die eine Subventionierung der Staatsunternehmen aus Steuermitteln zunehmend unmöglich machte.⁴ Weitere bestimmende Einflüsse gingen von der europäischen Ebene aus. Nur auf den letzten Punkt gehen wir im Folgenden ein, und zwar am Beispiel der Privatisierung der Deutschen Bundespost.

Zunächst muss festgestellt werden, dass die Deutsche Bundespost auch ohne europäischen Druck in ihrer alten Form nicht zu halten gewesen wäre. Dies war schon deshalb der Fall, weil die ausgeprägte Gewerkschaftsmacht innerhalb des öffentlichen Monopolbetriebs sich in hohen relativen Preisen, verzögerten Innovationen und niedriger Qualität des erbrachten Leistungsspektrums niederschlug, die für eine zunehmende Anzahl inländischer Großkunden internationale Wettbewerbsnachteile bedeuteten. Hinzu kamen ein wachsender Bedarf an staatlichen Subventionen beziehungsweise wirtschaftlich belastenden Quersubventionierungen sowie die erheblichen politischen Risiken, die wegen der Lobbykraft der sektoralen Gewerkschaften mit effizienzorientierten staatlichen Eingriffen in betriebliche Entscheidungen oder mit Kürzungen der staatlichen Zuwendungen verbunden gewesen wären. Die zunehmend als solche wahrgenommene, wachsende Unregierbarkeit der staatsnahen Sektoren erhöhte die Aufgeschlossenheit der politischen Klasse gegenüber immer kühner werdenden Liberalisierungsvorschlägen. Dies wiederum bereitete den Boden für eine energische Liberalisierungspolitik der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), die spätestens Mitte der Achtzigerjahre erkannt hatten, dass der sicherste Weg zur Vertiefung der europäischen Integration und damit zur Erweiterung ihrer Zuständigkeiten in einer Politik der Marktöffnung »von oben« bestand, die sich der Unterstützung einer wachsenden Anzahl von Liberalisierungsbefürwortern in den Mitgliedstaaten gewiss sein konnte. So entwickelte sich ein komplexes Zusammenspiel »mit Bande« zwischen den nationalen Regierungen und den europäischen Instanzen, bei dem sich die letzteren als Urheber und Überbringer von Mandaten zur Liberalisierung der nationalen

⁴ In Deutschland wurde die Finanzkrise des Staates durch die Lasten der deutschen Einigung nach 1990 weiter verschärft.

Infrastrukturen anbieten, die den Regierungen zwar insgesamt willkommen waren, für die sie aber nicht die politische Verantwortung übernehmen wollten und konnten:

Der Antrieb für die Novellierung des deutschen Telekommunikationsrechts ging nicht nur von der deutschen Reformpolitik aus. Vielmehr ist das TKG [Telekommunikationsgesetz] zugleich im Kontext mit der sektorspezifischen Telekommunikationspolitik der EG entstanden, *die Deutschland wesentlich mitgestaltet hat*. Entscheidende Rahmenbedingungen des TKG waren deshalb schon vorgegeben. (Regulierungsbehörde 1999: 14–15, Hervorhebung hinzugefügt)

Im Ergebnis gelang es so den Akteuren auf europäischer Ebene, die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft auf Unternehmen der »Daseinsvorsorge« auszuweiten (siehe Schmidt 1998: Kapitel 4) und damit ihre staatliche Organisationsform faktisch obsolet zu machen.

Die Deutsche Bundespost wurde in drei Schritten von einer staatlichen Behörde in ein am Markt dem Wettbewerb ausgesetztes Unternehmen umgewandelt (Cox 1998: 1):

1. Mit der Postreform I von 1989 wurden die drei Sektoren des Postsektors (Telekommunikation, Postdienste, Postbank) zu eigenständigen Bestandteilen der Bundesverwaltung. Jeder Bereich sollte betriebswirtschaftlich geführt werden; Quersubventionierungen sollten nicht mehr stattfinden. Die Monopolrechte wurden auf die Bereiche Festnetz, Telefondienst und Briefdienst beschränkt.
2. Mit der Postreform II (1994) wurden unter dem Druck der deutschen Einigung die drei Sparten der ehemaligen Bundespost in eigenständige Aktiengesellschaften außerhalb der Bundesverwaltung umgewandelt. Hierzu war eine Grundgesetzänderung notwendig.
3. Schließlich legte die Postreform III (1996/97) in Einklang mit der EU Fristen für den Wegfall der verbliebenen Monopolrechte im Telekommunikationssektor fest. Auch der Postbereich wurde größtenteils dem Wettbewerb geöffnet. Ausgenommen war zunächst der Briefdienst von Briefen bis 200 Gramm. Zum 1. Januar 2008 wurde dann der deutsche Postmarkt vollständig liberalisiert.

Die Auflösung der Bundespost hatte einen längeren Vorlauf, der bereits in den Siebzigerjahren begann. Im folgenden Jahrzehnt, angeregt durch Liberalisierungsschritte in den USA und Großbritannien, wurden die Forderungen nach mehr Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt lauter (Monopolkommission 1981; Sachverständigenrat 1981: Ziffer 432; Sachverständigenrat 1985: Ziffern 346 & 347). Parallel dazu verfolgte die Europäische Kommission eine doppelte Strategie. Zum einen unterbreitete sie dem Ministerrat Vorschläge für eine zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmte Liberalisierung des Fernmelde-

wesens, zum anderen begann sie, die Bestimmungen gegen den Missbrauch einer »beherrschenden Stellung« (Artikel 82 EGV; früher Art. 86) auch auf öffentliche Unternehmen anzuwenden. 1984 verabschiedete der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission eine Empfehlung zur Öffnung des Marktes für Endgeräte (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1984), die 1988 in eine entsprechende Richtlinie mündete (Europäische Kommission 1988). 1987 legte die Kommission das »Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und Telekommunikationsgeräte« vor (hierzu Werle 1990: 321–322). Während die »Integrität der Netzinfrastruktur« und zur »allgemeinen Daseinsvorsorge« notwendige Grunddienste sichergestellt werden sollten, sahen die Kommissionsvorschläge eine Ausweitung des Wettbewerbs in allen anderen Bereichen vor (Endgerätemarkt, Dienstleistungen wie Wartung oder Bereitstellung). Wo öffentliche Unternehmen mit privaten konkurrierten, sollte ihr Verhalten nach Ansicht der Kommission unter das europäische Wettbewerbsrecht fallen. Der Ministerrat billigte die Vorschläge des Grünbuchs einstimmig und unterstützte damit die Auffassung, dass der vor Wettbewerb geschützte Bereich eng begrenzt werden sollte (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1988).

Gleichzeitig ging die Kommission rechtlich gegen Fernmeldebehörden vor, die Wettbewerber in technisch neuen Bereichen ausschließen wollten. Der EuGH setzte durch, dass staatliche Monopolisten als Unternehmen behandelt werden konnten, wenn sie über die Grunddienste hinaus Leistungen erbrachten. Kommission und EuGH interpretierten die Rechtsgrundsätze über staatliche Handelsmonopole (Art. 31 EGV; früher Art. 37), die missbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht (Art. 82 EGV; früher Art. 86) und öffentliche Unternehmen (Art. 86 EGV; früher Art. 90) in einer Weise, die ihnen im Zuge der Liberalisierung staatlicher Monopole eine Ausweitung eigener Kompetenzen erlaubte. Durch Anwendung des Wettbewerbsrechts konnten nationale Regierungen »wiederholt dazu gebracht werden, Liberalisierungsschritte zu vollziehen, für die sich im Rat keine ausreichende Mehrheiten hätten finden lassen« (Schmidt 1998: 175, Hervorhebung entfernt).

Die offensive Auslegung der europäischen Verträge blieb nicht ohne Auswirkung auf die nationale Politik. Mitte der Achtzigerjahre setzte die deutsche Bundesregierung eine Kommission zur Reform des Fernmeldewesens ein. Die nach ihrem Vorsitzenden benannte Witte-Kommission erarbeitete siebenundvierzig Vorschläge, die sich mit denen der Monopolkommission und des Sachverständigenrates weitgehend deckten. Sie bildeten die Grundlage für die Postreform 1989. Der Kommissionsbericht betonte ausdrücklich den Veränderungsdruck, der aus den europäischen Rechtsvorschriften und der Rechtsanwendung von EuGH und Kommission ausging. So wurde argumentiert, dass nach der Recht-

sprechung des EuGH Artikel 31/1 EGV (früher Art. 37) praktisch auf die Auflösung staatlicher Monopole hinauslaufe. Die Ausnahmenvorschriften für Unternehmen »von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« (Art. 86/2 EGV; früher Art. 90) würden zunehmend restriktiv ausgelegt und böten keinen Schutz für die Deutsche Bundespost. Aus dem europäischen Recht leite sich daher ein Reformzwang für die Bundesrepublik Deutschland ab:

Es ist damit zu rechnen, dass das europäische Gemeinschaftsrecht neben der technischen Entwicklung mittel- und langfristig sich als die stärkste reformierende Kraft erweisen wird. (Regierungskommission Fernmeldewesen 1987: 40)

Die von der Witte-Kommission vorgeschlagene Trennung hoheitlicher Aufgaben von unternehmerischer Tätigkeit sollte die organisatorische Voraussetzung für mehr Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten schaffen.⁵ Mit der Postreform I folgte die Bundesregierung dieser Auffassung. Doch schon bald nach der – von der Postgewerkschaft abgelehnten – organisatorischen Dreigliederung der Deutschen Bundespost nahm der von der EU ausgehende Reformdruck erneut zu. So stellte der Ministerrat 1993 fest, »dass die Liberalisierung des Marktes für Telekommunikationsdienste das unumgängliche Ergebnis der Technologie- und Marktentwicklung ist«, und einigte sich darauf, bis zum 1. Januar 1998 alle öffentlichen Telefondienste freizugeben (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1993). Mit der zweiten und dritten Postreform folgte die deutsche Politik dieser Sichtweise und vollendete die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes.

Die Privatisierung der »gelben« Postdienste folgte demselben Muster wie die der Telekommunikation. Der EuGH legte mit der »Corbeau-Entscheidung« fest, dass das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft auf alle Tätigkeiten staatlicher Unternehmen anzuwenden sei, sofern diese nicht Dienstleistungen von allgemeinem Interesse seien (Rechtssache C-320/91, 19.5.1993). Die Grenze zwischen den beiden Bereichen definierte die Kommission in einem »Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste« (Europäische Kommission 1992) und in auf diesem aufbauenden »Leitlinien für die gemeinschaftlichen Postdienste« (Europäische Kommission 1993). Die Vorarbeiten der Kommission flossen in eine Richtlinie ein, die der Verwirklichung des Binnenmarktes im Postsektor große Bedeutung für den »wirtschaftlichen und sozialen

⁵ In einem Sondervotum lehnte Albert Stegmüller, Stellvertretender Vorsitzender der Postgewerkschaft und einziges Gewerkschaftsmitglied in der Kommission, den Bericht und insbesondere die Anwendung ausschließlich betriebswirtschaftlicher Kriterien auf die Bundespost ab: »Die Verdrängung der Politik zielt auf eine Indienstnahme der Bundespost durch private Kapitalinteressen ab und geht von der irrigen Annahme aus, die Bundespost beziehungsweise das Fernmeldewesen könne wie ein privates Unternehmen organisiert und geführt werden« (Regierungskommission Fernmeldewesen 1987: 145).

Zusammenhalt der Gemeinschaft« zusprach. Allerdings sollten auch im liberalisierten Postmarkt »Universaldienste« gewährleistet werden, die allen Nutzern »einen leichten Zugang zum Postnetz« zu »erträglichen Preisen« ermöglichen sollten (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1997). Diese Richtlinie wurde 2002 geändert, um die Gewichtsgrenzen für die zum Universaldienst gerechneten Briefdienste ab 2003 auf 100 Gramm und ab 2006 auf 50 Gramm zu senken (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2002). Die vollständige Liberalisierung war für 2009 vorgesehen, wurde aber inzwischen auf 2011 verschoben (Süddeutsche Zeitung, 12.7.2007: 17).

Für die deutsche Politik stellte sich die Frage, mit welchen Maßnahmen sie auf die europäischen Vorgaben reagieren sollte. Obwohl das europäische Recht keine bestimmte Eigentumsform vorschrieb, beschloss eine informelle Große Koalition aus CDU/CSU, FDP und SPD im Zuge der Postreform II nicht nur die Liberalisierung der Märkte der drei Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost, sondern auch ihre Privatisierung (Cox 1996: 92).⁶ Während die Politik in dieser Hinsicht über die Vorgaben der EU hinausging, blieben der Deutschen Telekom AG die Monopolrechte im Festnetz bis zum europäisch vorgegebenen Stichtag am 1. Januar 1998 erhalten. Auch die Deutsche Post AG behielt ihr Briefmonopol, das erst 2008 gänzlich fallen sollte.⁷ Die Postreformen waren innenpolitisch heftig umstritten. Für die Privatisierung der Bundespost war eine Grundgesetzänderung notwendig. Die Postgewerkschaft versuchte, die SPD von einer Zustimmung abzuhalten, und begleitete die Reformdebatte mit mehrwöchigen Warnstreiks (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.2.1994: 1–2). Aber es gelang ihr nicht, den parteiübergreifenden Willen zur Privatisierung der Bundespost und zur Liberalisierung der Post- und Telekommunikationsmärkte zu brechen.

Marktöffnung und die Privatisierung von Staatsunternehmen lassen den Einfluss der Gewerkschaften zurückgehen. So haben die früheren Betriebsgewerkschaften der ehemaligen Staatsunternehmen bei deren Konkurrenten erhebliche Organisationsprobleme. Bevor sie 2001 in der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (Verdi) aufging, hatte die Deutsche Postgewerkschaft (DPG) 446.000 Mitglieder. Verdi selbst verlor in den fünf Jahren zwischen 2001 und 2006 ein Fünftel ihrer Mitglieder⁸ und hat wesentlich an Verhandlungsmacht

6 Die Entscheidung der Politik, die Nachfolgeunternehmen der Bundespost in Aktiengesellschaften umzuwandeln, wurde vorwiegend durch innenpolitische Überlegungen geleitet. Aufgrund des hohen Investitionsbedarfs zur Modernisierung der Netze vor allem in Ostdeutschland schien ein Börsengang geeignet, die öffentlichen Haushalte zu entlasten.

7 Allerdings bleiben Briefe bei der Deutschen Post AG weiterhin von der Mehrwertsteuer befreit. Für Konkurrenzunternehmen, die nicht auf eine flächendeckende Grundversorgung verpflichtet sind, gilt dies nicht.

8 Nach Angaben des DGB hatte Verdi 2001 2.806.496 Mitglieder. 2007 waren es noch 2.205.145 (–21 Prozent). Siehe: <www.dgb.de/dgb/mitgliederzahlen/mitglieder.htm> (16.3.2008).

eingebüßt. Eine von Verdi in Auftrag gegebene Studie kommt zu dem Ergebnis, dass »relevante Teile der bei den neuen Briefdienstleistern Beschäftigten ... selbst im Falle einer Vollzeitbeschäftigung die Kriterien der Hilfebedürftigkeit nach SGB II (erfüllen) und Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II (haben)« (Input Consulting 2006: 7). Gleichzeitig mit niedrigeren Preisen und einem größeren Angebot für die Konsumenten hat die Liberalisierung der Brief- und Telekommunikationsmärkte zu einem Abbau von Arbeitsplätzen und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen geführt.⁹

Darüber hinaus hat die Liberalisierung der Post- und Telekommunikationsmärkte die Fähigkeit der Gewerkschaften beschnitten, die Arbeitsbedingungen in ihren Organisationsbereichen im Rahmen der Tarifautonomie in direkter Auseinandersetzung mit den Arbeitgebern selbstständig und staatsunabhängig zu regeln. Nachdem sich die Große Koalition im August 2007 darauf verständigt hatte, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf Postdienste auszuweiten, gründete die Deutsche Post AG (DPAG) den Arbeitgeberverband Postdienste und handelte mit Verdi einen Tarifvertrag über Mindestlöhne aus, der von der Regierung für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Dies sollte sicherstellen, dass die DPAG nach Abschaffung des Briefmonopols Anfang 2008 konkurrenzfähig bleiben würde, obwohl sie höhere Löhne als die Konkurrenzunternehmen zu zahlen hatte (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.8.2007: 9).¹⁰ Aus Sicht des Arbeitsministeriums waren staatliche Eingriffe zur Sicherung eines Mindestlohns schon deshalb erforderlich, weil die von den Konkurrenten der DPAG gezahlten Löhne häufig unter der Subsistenzgrenze des Arbeitslosengeldes II lagen, was den Beschäftigten das Recht gab, sich ihren Lohn vom Staat aufstocken zu lassen. Damit hätte der Staat die Konkurrenten der DPAG *de facto* subventioniert. 2007 hatte es bereits insgesamt eine halbe Million sogenannter Aufstocker gegeben, vor allem Beschäftigte des Dienstleistungssektors.¹¹

9 1991 beschäftigte die Deutsche Bundespost Postdienste 396.152 Mitarbeiter. 2004 waren es bei der Post AG noch 181.086 (-54 Prozent). Die Deutsche Bundespost Telekom beschäftigte 1991 256.421 Mitarbeiter, 2004 waren es bei der Deutschen Telekom AG noch 170.800 (-33 Prozent). Die Anzahl der Postfilialen sank zwischen 1991 und 2001 von 25.918 auf 12.818 (-50,5 Prozent) (Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Ausgaben). Die Bundesnetzagentur geht allerdings für den Zeitraum 1999 bis 2006 davon aus, dass der Beschäftigungsrückgang bei Post und Telekom durch Zuwächse bei Konkurrenzunternehmen ausgeglichen wurde (Bundesnetzagentur 2006: 57, 121).

10 Studien zu den Arbeitsbedingungen im Briefmarkt ermitteln bei Konkurrenz-, aber auch Subunternehmen der DPAG zwischen 25 (Dieke/Zauner 2007) und 40 Prozent (Input Consulting 2006) niedrigere Stundenlöhne. Ein schärferer Preiswettbewerb war allerdings mit der Liberalisierung von Briefdienstleistungen beabsichtigt.

11 Ein anderes Beispiel dafür, dass die Gewerkschaften der früheren Staatsbetriebe nicht mehr in der Lage sind, die Interessen ihrer Mitglieder wirksam zu vertreten, ist der im Juni 2007 von Verdi mit der Deutschen Telekom AG geschlossene Tarifvertrag über die Auslagerung

Zusammenfassend lassen sich aus dem Beispiel des Brief- und Telekommunikationsmarktes folgende Schlüsse ziehen: In den Achtzigerjahren begann sich in der EU und ihren Mitgliedstaaten die Überzeugung durchzusetzen, dass der Staat so wenig wie möglich unternehmerisch tätig sein sollte. Dahinter standen eine zunehmende Unregierbarkeit der »staatsnahen Sektoren« und das stetige Ansteigen der vom Staat zu deckenden Verluste beziehungsweise der von den Verbrauchern zu tragenden Kosten. Diese führten über die Jahre zur allmählichen Herausbildung einer Koalition nationaler Regierungen mit den an vertiefter Integration und entsprechend erweiterten Kompetenzen interessierten europäischen Organen, insbesondere der Kommission. Zusammen mit dem EuGH ging diese daran, schrittweise die Reichweite des europäischen Wettbewerbsrechts in die Nationalstaaten hinein zu vergrößern, um es als Instrument zur Liberalisierung staatsnah organisierter Sektoren der Infrastruktur nutzen oder anbieten zu können. Nationale Liberalisierungsbefürworter bildeten eine Allianz mit den europäischen Akteuren, um sich innenpolitisch gegen Reformgegner durchzusetzen (Werle 1999: 110–111). Insbesondere die Gewerkschaften, die sich auf ihre traditionellen Einflusskanäle verließen, waren die Verlierer dieser Entwicklung. In der Folge von Privatisierung und Liberalisierung nahm der Gewerkschaftseinfluss rapide ab. Während die Beschäftigtenzahl in den ehemaligen Staatsbetrieben, in denen weiterhin ein hoher Organisationsgrad besteht, zurückgeht, entsteht parallel ein Marktsektor, der sich gewerkschaftlichen Regulierungsversuchen entzieht. Dies setzt die Nachfolgeunternehmen der früheren Staatsbetriebe unter Druck, die Arbeitsbedingungen der eigenen Belegschaft denen der Konkurrenz anzupassen. Auf diese Weise schwächt die Verbindung von Integrations- und Liberalisierungspolitik, die seit zwei Jahrzehnten die Agenda der EU bestimmt, den ohnehin in den meisten Mitgliedstaaten schwindenden Gewerkschaftseinfluss und untergräbt dadurch auf nationaler Ebene bestehende klassenkorporatistische Politikmuster.

2.2 Lohnkonkurrenz in der Europäischen Union

Ein Hauptziel gewerkschaftlicher Politik ist die Abwehr von Lohnkonkurrenz. Durch einheitliche Löhne soll ein Unterbietungswettbewerb zwischen Arbeitnehmern vermieden werden. Zentrale Koordinierung der Lohnfindung gilt deshalb als definierendes Merkmal des Korporatismus der Nachkriegsepoche (Siaroff 1999: 178). In Ländern wie Schweden und Österreich werden die Löhne auf na-

von 50.000 Beschäftigten in eine »T-Service« genannte Untergesellschaft. Trotz eines sechswöchigen Streiks musste Verdi für diese Beschäftigten eine von 34 auf 38 Stunden verlängerte Wochenarbeitszeit bei 6,5 Prozent weniger Lohn hinnehmen (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.7.2007: 13).

tionaler Ebene zentral ausgehandelt, woanders, vor allem in Deutschland, finden Lohnverhandlungen nach Wirtschaftssektoren statt. Dennoch kann auch hier eine gleichmäßige Entwicklung der Löhne erreicht werden, wenn die in einem Sektor ausgehandelten Löhne als Orientierungsmarke für die anderen anerkannt werden. In Deutschland gab traditionell die Metallbranche die Lohnentwicklung vor. Von Bedeutung ist die Lohnkoordinierung auch im Zusammenspiel mit der Geldpolitik einer unabhängigen Zentralbank. Hall und Franzese (in diesem Band) vertreten die These, dass sich eine niedrige Arbeitslosigkeit insbesondere dann mit einer niedrigen Inflationsrate vereinbaren lässt, wenn die Lohnpolitik institutionell in der Lage ist, auf das *signaling* der Zentralbank auch ohne tatsächlich durchgeführte Zinserhöhungen mit Lohnzurückhaltung zu reagieren. Hierzu bedarf es verhandlungsfähiger zentralisierter Gewerkschaftsorganisationen.

In der Europäischen Währungsunion wird die Abstimmung der Lohnfindung mit der Geldpolitik dadurch erschwert, dass nur letztere auf europäischer Ebene zentralisiert ist (Iversen 1998: 498; Hall/Franzese in diesem Band). Gleichzeitig besteht nicht mehr die Möglichkeit, einen Verlust an nationaler Wettbewerbsfähigkeit durch Wechselkursanpassungen auszugleichen. Sind die Wechselkurse fixiert, wird die Konkurrenzfähigkeit nationaler Produkte vor allem über die Lohnhöhe (genauer: die Entwicklung der Lohnstückkosten) bestimmt. Die Wirtschafts- und Währungsunion erhöht deshalb den Druck auf die Tarifpartner, eine wettbewerbsgerechte Lohnpolitik zu entwickeln (Traxler 2000: 93; Enderlein in diesem Band). Schon vor Einführung des Euro wurden der gewerkschaftlichen Lohnpolitik von der europäischen Integration enge Grenzen gezogen. Seit den Siebzigerjahren bemühten sich die EG-Staaten, ein System fester Wechselkurse zu etablieren. Nach anfänglichen Schwierigkeiten erwies sich das 1979 geschaffene Europäische Währungssystem hierfür als effektives Instrument. Selbst Regierungen außerhalb der Europäischen Gemeinschaft nutzten den Anker des stabilitätsorientierten europäischen Wechselkursregimes – dessen zentraler Akteur die Deutsche Bundesbank war –, um die Gewerkschaften innenpolitisch zu disziplinieren (Notermans 1993).

Auch die Vollendung des Binnenmarktes hat zur Verschärfung der Lohnkonkurrenz in Europa beigetragen. Nationale Tarifparteien können hoffen, durch Lohnzurückhaltung Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Mitgliedsländern zu erzielen und Marktanteile zu gewinnen. Diese Form nationaler »Wettbewerbsolidarität« (Streeck 1999) steht der Durchsetzung grenzübergreifender Lohnnormen im Wege. Die europäischen Gewerkschaften haben immer wieder Versuche unternommen, Lohndumping durch einheitliche Regeln für die nationale Tarifpolitik einzudämmen (Dufresne 2002). So verabschiedeten am 5. September 1998 Tarifpolitiker der Gewerkschaftsbünde Belgiens, Deutschlands, Luxemburgs und der Niederlande die »Erklärung von Doorn«. In ihr äußerten sie die Auffassung,

dass die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes und die Einführung der gemeinsamen Währung EURO eine ... Abstimmung über die Grenzen hinweg dringend erfordert, um negative Konkurrenz auf dem Gebiet der Entlohnung, der Arbeitsbedingungen und der Sozial- und Steuerpolitik zu vermeiden.

Die beteiligten Gewerkschaften einigten sich auf Leitlinien für die Tarifpolitik, die Lohnerhöhungen in Höhe der Summe von Preissteigerung und Produktivitätsentwicklung vorsahen; dasselbe Ziel verfolgten die Mitgliedsverbände des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB 1998). Der Europäische Gewerkschaftsbund hat wiederholt die Geltung dieser Lohnformel als Grundlage einer koordinierten Lohnpolitik unterstrichen und 2007 eine bessere Abstimmung der Tarifpolitik angemahnt, um »Beggar-Thy-Neighbour-Tendenzen« zu beenden (EGB 2007). Dabei kann er nicht auf die Hilfe der Arbeitgeber rechnen:

In contrast to the European trade unions' – mainly the EMF's – strategy of European coordination of national wage claims, employer organisation[s] tend to adopt a benchmarking approach, trying to adopt lower wage increases than the competitors.
(Hornung-Draus 2002: 217)

Die Vermeidung wechselseitiger Unterbietung ist den europäischen Gewerkschaften bislang nicht gelungen. In Tabelle 1 wird die Lohnentwicklung in den EU-Ländern seit den Sechzigerjahren summarisch dargestellt. Zwar konnten die Gewerkschaften weiterhin nominale Lohnsteigerungen durchsetzen, doch seit Beginn der Achtzigerjahre stagniert die Reallohnentwicklung. In Deutschland sind die Reallöhne seit 1991 durchschnittlich um 1,4 Prozent gestiegen; die jährliche Produktivitätssteigerung dagegen betrug im Schnitt 2,1 Prozent. Betrachtet man die Verteilungsbilanz, so wird deutlich, dass die ausgehandelten nominalen Lohnsteigerungen nur selten die Summe aus Inflationsrate und Produktivitätsfortschritt ausschöpfen (siehe Schulten 2007). Während dies in den Sechziger- und Siebzigerjahren in fast allen Ländern gelang, liegen seit den Achtzigerjahren die nominalen Lohnzuwächse unterhalb des verteilungsneutralen Niveaus. Da die Produktivität schneller steigt als die Löhne, sinken seit Beginn der Achtzigerjahre die Lohnstückkosten (Abbildung 1).¹² Auch deshalb fällt die Lohnquote – der Anteil der Löhne am Bruttoinlandsprodukt – seit mehr als zwanzig Jahren (Abbildung 2).

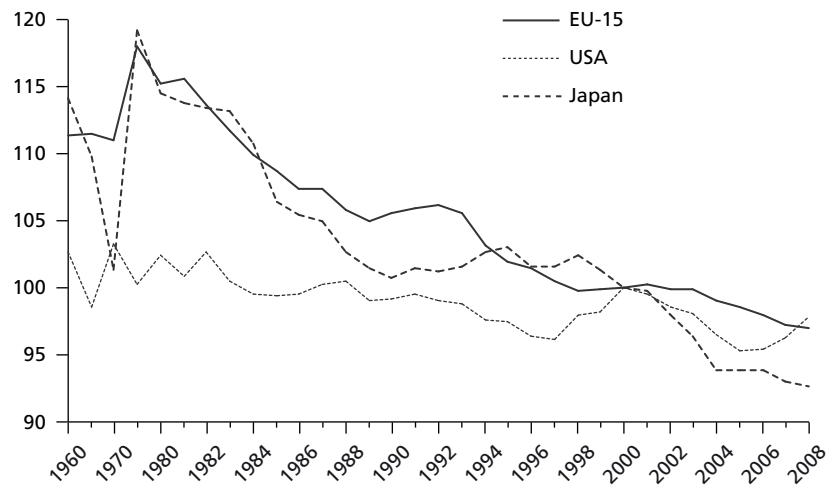
12 Allerdings sind die EU-Staaten dem seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) verfolgten Ziel, Wettbewerbsnachteile gegenüber den USA und Japan auszugleichen, nur teilweise nähergekommen. Denn die Lohnstückkosten fielen in Japan noch schneller als in der EU. Brenner (2006) argumentiert, dass der Wettbewerb um Weltmarktanteile zu Überproduktion und in der Konsequenz zu sinkenden Profitraten führe und Ursache der anhaltenden Wachstumskrise seit den Siebzigerjahren sei.

Tabelle 1 Die Lohnentwicklung in Ländern der Europäischen Union, 1961–2008

	BE	DE	IE	EL	ES	FR	IT	LU	NL	AT	PT	FI	DK	SE	UK	EU-15
Durchschnittliche jährliche prozentuale Veränderung der Nominallöhne																
1961–1970	7,9	8,6	9,8	9,4	14,1	9,5	10,7	6,7	10,6	8,6	9,7	9,8	10,5	8,5	7,0	9,0
1971–1980	12,3	8,3	18,6	18,3	20,4	13,7	18,4	10,6	11,0	10,1	22,6	15,1	12,1	11,4	16,1	13,3
1981–1990	5,3	3,3	9,2	19,6	10,4	7,1	11,7	5,9	2,3	5,1	19,1	9,8	6,9	8,3	8,5	7,2
1991–2000	3,5	4,2	4,9	10,1	4,9	2,6	4,0	3,7	3,5	3,4	8,2	3,1	3,4	4,7	4,8	3,9
2001–2008	2,6	1,7	5,4	6,1	3,2	2,9	3,0	3,1	3,5	2,0	3,2	3,3	3,8	3,5	4,4	3,0
Durchschnittliche jährliche prozentuale Veränderung der Reallohne																
1961–1970	4,6	5,7	4,4	6,9	7,8	5,1	6,7	4,1	6,3	4,9	6,6	4,8	5,0	4,3	2,9	5,0
1971–1980	5,1	2,9	4,0	3,9	4,7	3,5	3,1	3,8	3,5	3,6	4,5	3,5	2,3	1,6	2,4	3,0
1981–1990	1,0	0,7	1,9	0,5	1,1	0,7	1,6	1,1	0,0	1,7	1,6	3,2	1,3	0,3	2,1	0,9
1991–2000	1,6	2,3	1,2	0,4	0,7	1,1	-0,1	1,0	1,0	1,2	2,9	0,6	1,5	1,4	1,5	1,1
2001–2008	0,6	0,3	2,5	3,1	0,1	1,3	0,5	0,8	1,3	0,4	0,4	1,9	1,9	2,0	2,3	0,9
Durchschnittliche jährliche Verteilungsbilanz																
1961–1970	0,4	1,7	0,5	-2,3	1,6	0,4	0,7	1,3	2,7	0,0	0,7	0,7	1,7	0,5	0,5	0,7
1971–1980	2,3	0,5	0,9	0,5	1,2	1,1	0,8	2,7	1,0	0,9	0,6	0,4	0,5	0,6	1,1	0,6
1981–1990	-0,7	-0,6	-1,7	0,9	-0,7	-1,4	-0,1	-2,1	-1,7	-0,5	-1,2	1,0	-0,3	-1,2	0,4	-0,8
1991–2000	0,2	-0,1	-2,4	-1,3	-0,4	-0,3	-1,8	-0,5	-0,4	-0,9	0,9	-2,2	-0,6	-1,2	-0,6	-0,8
2001–2008	-0,5	-1,3	0,5	0,2	-0,5	0,3	0,3	0,2	-0,3	-0,9	-0,2	0,0	0,4	-0,1	0,6	-0,2

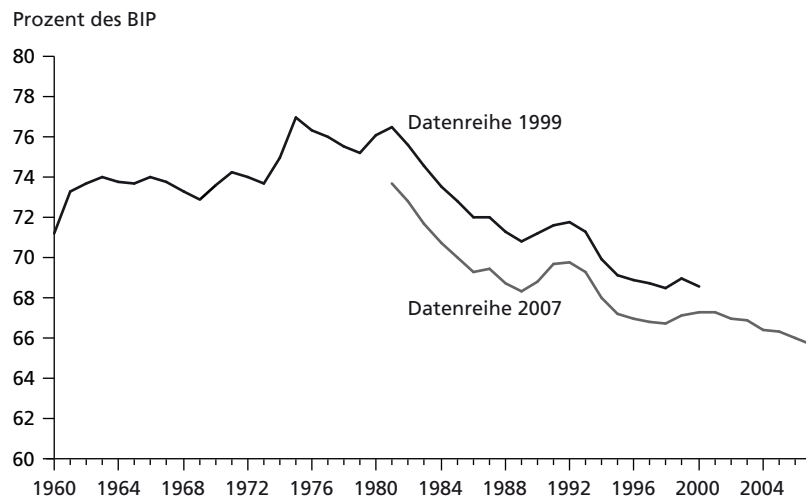
Daten: Europäische Kommission (2007): Nominallöhne: Tabelle 29 »Nominale Arbeitsentgelt je Arbeitnehmer«; Reallohne: Tabelle 31 »Reales Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer«; Verteilungsbilanz: Eigene Berechnung auf der Basis von Tabelle 29, Tabelle 25 »Preisdeflator der privaten Konsumausgaben« sowie Tabelle 11 »Bruttoinlandsprodukt in Marktpreisen von 2000 je Erwerbstätigen«. Die Verteilungsbilanz entspricht dem Saldo aus Nominallöhnen und der Summe von Produktivitätsfortschritt (Tabelle 11) und Preisentwicklung (Tabelle 25).

Abbildung 1 Entwicklung der Lohnstückkosten in der EU-15, USA und Japan (2000 = 100)



Quelle: Europäische Kommission: Statistischer Anhang zu »Europäische Wirtschaft« 2007, Tabelle 34.

Abbildung 2 Entwicklung der bereinigten Lohnquote in der EU-15



Quellen: European Commission (1999: 313, Tabelle 32) und Europäische Kommission (2007: 97, Tabelle 32).

Die Schwierigkeit transnationaler Lohnkoordinierung ergibt sich aus einem Konflikt zwischen zwei unvereinbaren Handlungsorientierungen: grenzüberschreitender Solidarität in einer Klasse und nationaler Solidarität zwischen Klassen (Streeck 1995b: 114). Obwohl erstere erklärtes Ziel der Gewerkschaften ist, setzt sich letztere in der Praxis immer wieder durch. Mit ihr versuchen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, ihre gemeinsame Wettbewerbsposition gegenüber Unternehmen und Belegschaften im Ausland zu verbessern. Dies findet seinen Ausdruck in den diversen in den Neunzigerjahren vereinbarten Sozialen Pakten (siehe Fajertag/Pochet 2000; Enderlein in diesem Band). In den Siebzigerjahren konnten Regierungen Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität nur erreichen, wenn die Gewerkschaften zur Lohnzurückhaltung bereit waren (Scharpf 1987). Dies ermöglichte einen politischen Tausch, der darin bestand, dass die Gewerkschaften auf inflationäre Lohnabschlüsse verzichteten und im Gegenzug ausgeweitete Sozialleistungen erhielten. Das Ziel der Regierungen war eine niedrige Arbeitslosigkeit. Mit dem geldpolitischen Paradigmenwechsel zum Monetarismus steht stattdessen die Inflationsvermeidung im Vordergrund. Dabei verringert sich die Abhängigkeit der Regierung von den Gewerkschaften, da sich niedrige Inflationsraten bei Inkaufnahme höherer Arbeitslosigkeit auch gegen diese durchsetzen lassen. Ein zentraler Pfeiler des Klassenkompromisses der Nachkriegszeit bricht damit weg. Die neuen Formen politischer Konzertierung folgen daher einer anderen Logik als der Klassenkorporatismus der Vergangenheit (Hassel 2003). Sie beruhen auf dem Versprechen, dass durch Lohnzurückhaltung und weitere Konzessionen der Arbeitnehmer Arbeitsplatzeinbußen begrenzt werden und der Rückbau des Sozialstaates soweit wie möglich im Konsens mit den Gewerkschaften erfolgen soll (so Molina/Rhodes 2002: 317).

Die Spannung zwischen transnationaler Arbeitnehmer- und nationaler Produzentensolidarität führt dazu, dass die europäischen Gewerkschaften bei ihren Versuchen, die Tarifpolitik ihrer nationalen Mitgliedsorganisationen zu koordinieren, nur auf weiche Formen der Selbstbindung zurückgreifen können. Die Koordinierungsverfahren bleiben »unterinstitutionalisiert«, weil Sanktionen fehlen (Schroeder/Weinert 2003: 577). Im Ergebnis gelingt es nicht, die Löhne vor Wettbewerbsdruck zu schützen. Um ruinöser Lohnkonkurrenz zu entkommen, sind die Gewerkschaften auf transnationale Kooperation angewiesen, doch die Institutionen der Wirtschafts- und Währungsunion prämiieren eine Lohnpolitik, die Klassensolidarität verhindert.

2.3 Der Soziale Dialog in der EU

Der Kompetenzzuwachs der EU stellt nationale politische Akteure vor die Herausforderung, ihre Interessen nicht mehr nur national, sondern auch europäisch zu vertreten. Wenn »Brüssel« und nicht die nationale Regierung entscheidet, verlieren korporatistische Aushandlungen in den Mitgliedstaaten an Gewicht, und über Jahrzehnte angesammeltes politisches Kapital wird entwertet (Streeck/Schmitter 1994: 203). Da die EU-Staaten in vielen Bereichen die Fähigkeit eingebüßt haben, steuernd in Märkte einzugreifen, müssen Interessen, denen an einer politischen Einbettung von Märkten gelegen ist, auf europäischer Ebene Handlungsfähigkeit erringen. Wenn europäische Institutionen dagegen zur Einbettung von Märkten nicht in der Lage sind, werden diejenigen begünstigt, die in politikfreien Märkten die Stärkeren sind. Daraus folgt, dass den Gewerkschaften, die an europäischen Kollektivverhandlungen interessiert sein müssen, häufig die Verhandlungspartner fehlen, da die Arbeitgeber- und Unternehmensverbände eher Nicht-Entscheidungen oder unverbindliche Absprachen bevorzugen.¹³

Tarifverhandlungen finden in der EU weiterhin in den Mitgliedstaaten statt. Koalitions-, Streik- und Aussperrungsrecht unterliegen ausschließlich nationaler Regulierung (Art. 137/6 EGV, früher Art. 118). Anders ist dies in der Sozialpolitik. In den Bereichen, in denen die EU über sozialpolitische Kompetenzen verfügt, sind die Sozialpartner in den vergangenen Jahren mit verschiedenartigen Beteiligungsrechten ausgestattet worden. Vor allem mit dem Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrags, das 1997 in den Amsterdamer Vertrag übernommen wurde, haben sie gemeinsame gesetzgeberische Befugnisse erhalten.¹⁴ So können die europäischen Spitzenverbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern laut Art. 139/1 EGV (früher Art. 118b) eigenständig Rahmenvereinbarungen aushandeln. Das sonst übliche legislative Verfahren wird währenddessen angehalten. Soll eine Rahmenvereinbarung in eine Richtlinie umgewandelt werden, muss der Ministerrat diese als Ganze annehmen, wenn er sie nicht scheitern lassen will. Das Europäische Parlament gibt dazu nur eine Stellungnahme ab. Zudem kann eine Sozialpartnervereinbarung statt durch die Mitgliedstaaten auch durch die nationalen Verbände umgesetzt werden.

Im Lauf der Neunzigerjahre schlossen die europäischen Sozialpartner drei Rahmenabkommen, die vom Ministerrat zu verbindlichen Richtlinien gemacht wurden. Diese betrafen den Elternurlaub (1997) sowie im Bereich atypischer Beschäftigungsverhältnisse die Teilzeitarbeit (1997) und befristete Arbeitsver-

¹³ Tatsächlich sind auch die Gewerkschaften häufig nicht bereit, Kompetenzen von der nationalen an die europäische Ebene abzugeben, da weiterhin eine »nationale Orientierung« dominiert (Keller 2006: 162–163).

¹⁴ Ausführlich zur Vorgeschichte und Entstehung Falkner (1998).

hältnisse (1999). Bei vier weiteren Initiativen – zu den Themen Europäische Betriebsräte, Beweislast im Fall der Geschlechterdiskriminierung, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz sowie Information und Konsultation von Arbeitnehmern – erzielten die Sozialpartner bis Ende der Neunzigerjahre keine Einigung. Die entsprechenden Richtlinien wurden deshalb über das normale EU-Legislativverfahren verabschiedet.¹⁵ Ende der Neunzigerjahre erlahmte die Dynamik des branchenübergreifenden Sozialen Dialogs. Nach 1999 konnten keine verbindlichen Abkommen mehr erzielt werden. Stattdessen werden inzwischen Vereinbarungen getroffen, die durch die Sozialpartner umgesetzt werden sollen und damit nicht mehr für alle, sondern nur für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber gelten, die durch entsprechende Tarifverträge der Mitgliedsorganisationen abgedeckt sind.¹⁶ Anders als bei der »verhandelten Gesetzgebung« des Sozialpartnerverfahrens stehen Sanktionsmöglichkeiten durch die Kommission, den EuGH oder nationale Behörden nicht zur Verfügung.¹⁷

Ende der Neunzigerjahre wurde der Soziale Dialog auf die sektorale Ebene verlagert. Anfangs unterstützte die Kommission vor allem den branchenübergreifenden Dialog, doch mit dessen Niedergang setzte sie auf dessen Sektoralisierung (Keller 2006: 155). Die bis dahin bestehenden Strukturen wurden als »Ausschüsse für den sektoralen Dialog« vereinheitlicht, die nach gemeinsamem Antrag der in einem Sektor tätigen Sozialpartner eingerichtet werden können (Europäische Kommission 1998). Diese Ausschüsse sind paritätisch besetzt, haben höchstens 54 Mitglieder und tagen mindestens einmal im Jahr. 2008 gab es 35 Ausschüsse, für zwei weitere lagen Anträge vor.¹⁸ Aus Sicht der Europäischen Kommission ist die wachsende Anzahl sektoraler Ausschüsse »ein wichtiger Erfolg, der das starke Entwicklungspotential des europäischen Sozialen Dialogs zeigt« (Europäische Kommission 2002: 18). Allerdings kann von der Anzahl der Gremien nicht auf die Qualität der dort getroffenen Vereinbarungen geschlossen werden. Zwischen 1997 und 2006 wurden durch die Sozialpartner 281 Dokumente verabschiedet (Pochet 2007: 10). Fast die Hälfte davon waren Gemeinsame Stellungnahmen, weitere 44 Prozent Verfahrensregeln, Aktions-

15 Für eine Übersicht über alle Aktivitäten des branchenübergreifenden Sozialen Dialogs nach Maastricht im Rahmen der Art. 138–139 EGV (früher Art. 118) siehe Leiber und Falkner (2006).

16 Da die Deckungsgrade von Tarifverträgen sich in der EU-27 stark unterscheiden und durchschnittlich nur knapp 62 Prozent betragen, werden in einigen Ländern große Teile der Beschäftigten von diesen Regelungen nicht erfasst (siehe Tabelle 1 der Einleitung zu diesem Band).

17 Bei den Vereinbarungen zur Telearbeit und arbeitsbedingtem Stress entschlossen sich die Sozialpartner, die Implementation auf der Basis eines zweiseitigen Abkommens selber in die Hand zu nehmen.

18 Alle Angaben sind der offiziellen Kommissionsseite zum Sozialen Dialog entnommen: <http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/sectoral_de.htm> (16.3.2008).

rahmen, »Politikorientierungen« und Ähnliches. Allen diesen Texten ist gemeinsam, dass sie nicht in bindendes Recht münden. 8 Prozent sind Empfehlungen an die nationalen Mitgliedsverbände, die diese zum Handeln auffordern, ohne dass eine Nicht-Befolgung sanktioniert werden könnte. Bindende Vereinbarungen machen, laut Pochets (2007) Analyse, lediglich 2 Prozent aller Dokumente aus. Besonders aktiv sind die sektoralen Ausschüsse in schon lange europäisierten Wirtschaftsbereichen (Landwirtschaft) sowie in Sektoren, die liberalisiert werden (Telekommunikation, Post, Bahn und zivile Luftfahrt). Hier besteht ein gemeinsames Interesse der Sozialpartner, auf die Liberalisierungspolitik der Kommission einzuwirken (Boer/Benedictus/Meer 2005: 59–60).

Auch wenn der Soziale Dialog branchenübergreifend und sektoral fest etabliert ist, machen die Sozialpartner nur selten von den ihnen übertragenen Rechtsetzungsbefugnissen Gebrauch. Zwar drängt die Kommission die Sozialpartner zu verbindlichen Abkommen¹⁹, deren Abschluss gelingt aber nur in Ausnahmefällen (Pochet 2005: 324). In den letzten Jahren einigten sich die Sozialpartner auf weiche Steuerungsverfahren, wie sie aus der Offenen Methode der Koordination bekannt sind (siehe hierzu Schäfer 2005). Mit dem Gipfel von Laeken im Jahr 2001 hat eine Gewichtsverlagerung zu einer sogenannten autonomen Sozialpartnerschaft stattgefunden, bei der die Kommission weniger Einfluss ausübt (EGB/UNICE/CEEP 2001). Damit hat sich der Neo-Voluntarismus (Streeck 1995a) des »Regierens durch soft law« im Übergang zu einem »Regieren durch die Sozialpartner« gewissermaßen verdoppelt (Leiber/Schäfer 2008) – also durch Verlagerung von Regelungskompetenzen auf freiwillige Vereinbarungen der Sozialpartner, bei deren Umsetzung zusätzlich empfehlende gegenüber verbindlichen Elementen an Bedeutung gewinnen. In der »neuen Generation« von »prozessorientierten Texten« (Europäische Kommission 2004: 16–17) beschränken sich die Sozialpartner darauf, Empfehlungen an ihre Mitglieder auszusprechen und die erzielten Fortschritte zu bewerten.

Zusätzlich zum bipartistischen Sozialen Dialog wurde im Juli 2002 der »Dreiseitige Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung« eingerichtet, der die Konsultation zwischen den Sozialpartnern und den Regierungen der EU-Staaten ausbauen soll. Der Gipfel soll insbesondere eine weitere Intensivierung der Sozialpartnerbeteiligung an den verschiedenen offenen Koordinierungsverfahren (in den Bereichen Makroökonomie, Beschäftigung, Sozialschutz sowie allgemeine und berufliche Bildung) ermöglichen, die seit 1997 auf europäischer Ebene entstanden sind. Nach Ratsbeschluss vom März 2003 nehmen an ihm jeweils der amtierende Ratsvorsitz, die beiden nachfolgenden Ratsvorsitze, die

19 »Ein zu gemeinsamen Zielen und praktischen Verpflichtungen führender aktiver Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bildet den *raison d'être* des sozialen Dialogs« (KOM 98: 13).

Kommission und die branchenübergreifenden Sozialpartnerorganisationen teil (Europäische Kommission 2002: 12–14). Damit werden die Sozialpartner nicht nur im sozialpolitischen Gesetzgebungsprozess konsultiert, sondern auch beispielsweise zum Fortgang des »Lissabon-Prozesses«. Doch wie mannigfaltig die Formen der institutionalisierten Beteiligung der Sozialpartner auch sein mögen, sie bleiben fast immer und zunehmend unterhalb der Schwelle bindender Vereinbarungen, weil den Gewerkschaften die Mittel fehlen, Verhandlungen und Abschlüsse zu erzwingen. Jede Initiative ist auf die freiwillige Kooperation der Arbeitgeber angewiesen, die immer dann versagt werden kann, wenn gewichtige Interessenkonflikte bestehen.

Die Ausweitung des Sozialen Dialogs, so lässt sich zusammenfassen, hat keine Intensivierung nach sich gezogen. Auch anderthalb Jahrzehnte nach der Vereinbarung des Sozialprotokolls ist die »Entwicklung echter Kollektivverhandlungen auf europäischer Ebene« (Europäische Kommission 1998: 3) nicht in Sicht. Im Gegenteil wirkt der Soziale Dialog paradoxerweise in dem Maße als zusätzliche Bremse bei der Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik, wie ihm im Namen der Subsidiarität selbst im – zunehmend unwahrscheinlicher gewordenen – Fall einer Einigkeit im Ministerrang Vorrang bei sozialpolitischen Initiativen eingeräumt wird. Dann nämlich bedeutet der in ihm geltende Einigungszwang bei Abwesenheit von Druckmitteln der Gewerkschaften faktisch ein Vetorecht der an europäischen Regelungen zur Sozialpolitik nur selten interessierten Arbeitgeberseite. Diesen ist mehrheitlich nicht daran gelegen, die in den Nationalstaaten nicht zuletzt durch die EU-Politik voranschreitende wirtschaftliche Liberalisierung durch supranationale Interventionen aufzuhalten oder gar rückgängig zu machen.²⁰

2.4 Korporatismus ohne Arbeitgeber?

Korporatistische Politik setzt Verbände voraus, die genügend Autonomie besitzen, um Kompromisse aushandeln und diese gegenüber ihren Mitgliedern durchsetzen zu können. Schon früh war es daher ein Anliegen der Europäischen Kommission, die europäischen Sozialpartner »korporatismusfähig« zu machen, etwa durch finanzielle Zuwendungen und organisatorische Hilfen. 2005 förderte die Kommission Projekte zur Stärkung des Sozialen Dialogs mit nicht weniger als 23 Millionen Euro. Allerdings stößt dies dort an Grenzen, wo na-

²⁰ Hooghe und Marks (in diesem Band) nennen Fälle, in denen auch die Arbeitgeber bestimmter Branchen oder Regionen für eine gesamteuropäische Regulierung eingetreten sind. Ein einheitliches Arbeitgeberinteresse kann daher nicht in allen Fällen unterstellt werden. Dennoch sind die Arbeitgeberverbände mehrheitlich Verfechter des von Hooghe und Marks beschriebenen »neoliberalen Projekts«.

tionale Verbände und deren Mitglieder kein Interesse haben, nationalstaatliche Verhandlungsprozesse auf europäischer Ebene zu reproduzieren, zumal wenn es alternative Wege der Interessenverfolgung gibt, sei es durch direkte Einflussnahme oder auch durch Passivität und Nicht-Entscheidungen.

Der branchenübergreifende Soziale Dialog – einst als Keimzelle eines Euro-Korporatismus missverstanden – leidet darunter, dass die europäischen Sozialpartner Dachverbände sektoraler Verbände oder sogar nationaler Dachverbände sind, die im Vergleich zu ihren Mitgliedsorganisationen nur wenig handlungsfähig sind. So werden die deutschen Gewerkschaften im EGB durch den Deutschen Gewerkschaftsbund vertreten, obwohl tarifpolitische Entscheidungen nicht vom DGB, sondern von den Einzelgewerkschaften getroffen werden. Insgesamt hat der EGB 81 Mitglieder, zum Teil aus Staaten, die nicht der EU angehören. BusinessEurope (früher UNICE) hat 39 Mitgliedsverbände aus 33 Ländern, von denen 31 zusätzlich eine eigene Vertretung in Brüssel unterhalten. Unter den Mitgliedern sind nicht nur Arbeitgeberorganisationen, sondern auch Industrieverbände. Die Heterogenität der Mitgliedsverbände erschwert es, Übereinkünfte zu erzielen, die die Zustimmung der Gewerkschaften finden können. Die Abkehr von verbindlichen Abkommen und die Hinwendung zu Zielvereinbarungen, deren Umsetzung den nationalen Verbänden überlassen bleibt (siehe oben), gehen auch hierauf zurück. Allerdings ist auch die Verpflichtungsfähigkeit der nationalen Verbände häufig gering. So liegt die Organisationsquote der Arbeitgeber in der EU-27 bei 53 Prozent, in den neuen Mitgliedstaaten bei nur 36 Prozent (siehe Tabelle 1 der Einleitung zu diesem Band).

Selbst in den alten EU-15-Staaten schwinden die Voraussetzungen für korporatistische Politik, weil die Sozialpartner an Verpflichtungsfähigkeit verlieren, etwa wenn Konflikte zwischen kleinen und mittleren Unternehmen einerseits und Großunternehmen andererseits aufbrechen. Insbesondere vier Trends schwächen gegenwärtig nationale Arbeitgeberverbände (ausführlich Streeck/Visser 2006; Traxler/Brandl/Pernicka 2007: 402):

1. Die Mitgliederverluste der Gewerkschaften in fast allen Ländern außerhalb der sogenannten Gent-Staaten (Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden) – in denen die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherung organisieren – verringern den Anreiz, sich einem Arbeitgeberverband anzuschließen.
2. Dezentralisierte Lohnverhandlungen, bei denen die betriebliche Ebene immer mehr an Bedeutung gewinnt, schwächen Flächentarifverträge. Eine Verbetrieblichung der Lohnpolitik könnte mittelfristig überbetriebliche Verhandlungen ablösen und damit die Verbände der Sozialpartner ihrer zentralen Aufgabe berauben.

3. Große Unternehmen, die häufig die Arbeitgeberverbände finanzieren, drängen seit einigen Jahren auf schlankere Strukturen in den Verbänden und setzen Einsparungen durch. Damit verringern sich der finanzielle Handlungsspielraum und die organisatorische Handlungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände.
4. Eine wachsende Anzahl von meist kleineren Firmen verweigert den Arbeitgeberverbänden die Mitgliedschaft.

Vor diesem Hintergrund setzen nationale Verbände und ihre Mitgliedsunternehmen ihr verbleibendes politisches Kapital dort ein, wo sie die größte Wirkung erwarten. Individueller, hoch interessensspezifischer Lobbyismus tritt zunehmend an die Stelle von breiter Interessenintegration (»Konzertierung«), was sich auch daran zeigt, dass die Forschung seit Jahren immer mehr von Lobbyismus und immer weniger von Korporatismus spricht. Temporäre Zweckbündnisse auf sektoraler Ebene oder auf Unternehmensebene, auch zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, ergänzen stabile, institutionalisierte Austauschbeziehungen zwischen Arbeit und Kapital oder lösen sie ganz ab. Die Ziele des »Lobbying« werden je nach Thema ausgesucht und gewechselt. So findet Eising (2005: 329, Tabelle 2), dass nur eine kleine Minderheit der 834 von ihm untersuchten europäischen Verbände und Großunternehmen allein auf europäischer Ebene tätig ist. Mehr als die Hälfte sind »Traditionalisten« und »gelegentliche Spieler«, die sich weiterhin »in hohem Maße auf ihre etablierten nationalen Kommunikationskanäle verlassen« (Eising 2005: 327). Vor allem kleinere und mittlere Unternehmen haben nicht die Mittel, sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf der EU-Ebene zu intervenieren. Ganz anders die »Mehrebenenspieler«, die in allen Phasen des Politikzyklus auf nationale wie auf europäische Akteure Einfluss nehmen. Da dies erhebliche finanzielle Ressourcen erfordert, sind hierzu fast ausschließlich Großunternehmen fähig. Sie haben häufiger Kontakt zu nationalen Regierungen als nationale Verbände und mehr Kontakte zu EU-Institutionen als europäische Verbände (Eising 2005: 330). Zudem unterscheiden sich Verbände und Unternehmen aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten weiterhin in ihren Lobby-Strategien (Quittkat 2003). Bleiben diese Unterschiede bestehen, erschwert dies die Zusammenarbeit in den europäischen Dachverbänden.

Der sektorale Soziale Dialog hatte eine Antwort auf die Interessenheterogenität der Sozialpartner sein sollen. Doch fehlen auch auf sektoraler Ebene in vielen Ländern verpflichtungsfähige Verbände, weshalb die europäischen Dachverbände auch hier nur eingeschränkt in der Lage sind, am Sozialen Dialog teilzunehmen. Im Gegensatz zum Europäischen Gewerkschaftsbund verzichtet BusinessEurope auf eine sektorale Untergliederung. Damit sollen europäische Tarifverhandlungen verhindert werden, die im günstigsten Fall als überflüssig

und im ungünstigsten Fall als Wegbereiter einer Europäisierung der Arbeitsbeziehungen angesehen werden (Marginson/Sisson 2004: 103). Die Zurückhaltung der Arbeitgeber drückt sich auch darin aus, dass viele der in Brüssel vertretenen Verbände eine im Vergleich zu ihren nationalen Mitgliedern geringe Ausstattung an Personal und finanziellen Ressourcen aufweisen (Greenwood 2003: 82–83). Auch sind die Statthalter nationaler Interessen in Brüssel nicht als Verhandlungspartner der Gewerkschaften gedacht. Deshalb sehen einige Beobachter den sektoralen Sozialen Dialog nicht als Form des Korporatismus, sondern als Variante eines traditionellen Lobbyismus (Boer/Benedictus/Meer 2005: 67).

Im pluralistischen politischen System der EU dominieren einzelwirtschaftliche gegenüber politischen Interessen. So wurde geschätzt, dass etwa drei Viertel der Interessengruppen in Brüssel wirtschaftliche Ziele im engeren Sinne verfolgen (Greenwood 2003: 19). Neben den europäischen Dachverbänden von Industriezweigen und Berufsgruppen sind zahlreiche nationale Verbände in Brüssel vertreten. Zudem verfügen etwa 350 Unternehmen über eigene EU-Vertretungen (Coen 1997). Diese Unternehmen sind ohne den Umweg über europäische Verbände Gesprächspartner der Kommission. Besondere Aufmerksamkeit hat in der Forschung der European Round Table of Industrialists (ERT) erfahren, dem 45 Vorstands- und Aufsichtsratsvorsitzende der größten multinationalen Unternehmen aus 18 Ländern Europas angehören. Die im ERT versammelten Unternehmen beschäftigen 4,5 Million Menschen und machen einen Umsatz von 1.600 Milliarden Euro.²¹ Die Struktur des ERT, in dem nur die Vorstandsvorsitzenden der größten Konzerne vertreten sind, macht ihn weniger schwerfällig als traditionelle Verbände (van Apeldoorn 2002). Vor allem in den Achtzigerjahren galt der ERT als wichtiger Schrittmacher bei der Umorientierung der europäischen Integration auf Angebotspolitik und Liberalisierung (Green Cowles 1995). Bis heute bietet der ERT einen von Verbänden unabhängigen Weg, die Anliegen von Großunternehmen der Kommission oder dem Ministerrat nahezubringen (Greenwood 2003: 100–101).

Weder auf europäischer Ebene noch in den Mitgliedstaaten findet derzeit eine Konsolidierung der Arbeitgeberverbände statt, die sie zu Partnern eines korporatistischen Tausches machen könnte. Trotz aller Bemühungen von Teilen der Kommission fehlt im politischen System der Europäischen Union ein Zentrum, das eine derartige Entwicklung herbeiführen könnte. Die Gewerkschaften sind zu schwach, um Verhandlungen erzwingen zu können. Sie verteidigen ihre verbliebenen Einflussmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten, und oft ohne großen Erfolg. Die Arbeitgeber lassen sich auf europäische Verhandlungen nur ein,

²¹ Diese Angaben sind der Selbstdarstellung des ERT entnommen: <www.ert.be/home.aspx> (16.3.2008).

wenn sie dadurch den sozialpolitischen Aktivismus der Kommission bremsen können, haben aber kein Interesse an einer politischen Einhegung der Marktkräfte in der EU.²² Die Arbeitgeber müssen sich nicht auf bi- oder tripartistische Verhandlungen einlassen, weil es für sie andere und bessere Wege der Einflussnahme gibt. Das politische Mehrebenensystem der EU mit seinem fragmentierten Entscheidungszentrum bietet Partikularinteressen zahlreiche Ansatzpunkte. Sie können auf die nationalen Regierungen einwirken oder supranationale Institutionen wie die Europäische Kommission oder das Europaparlament ansprechen. Dabei können Unternehmen entweder selbstständig oder durch ihren Verband handeln. In vielen Fällen verfolgen sie beide Strategien parallel. Dies macht die EU, wie von Streeck und Schmitter (1994: 185) prognostiziert, als politisches System stärker pluralistisch als ihre korporatistisch geprägten Mitgliedsländer, selbst nach deren fortschreitender Liberalisierung (siehe auch Greenwood/Young 2005: 292).

3 Zusammenfassung: Das Ausbleiben des Euro-Korporatismus und die Liberalisierung der europäischen politischen Ökonomie als Mehrebenenprozess

Anders als noch in den Siebzigerjahren erwartet, hat sich die Europäische Union nicht zu einem klassenkorporatistisch organisierten politischen System entwickelt. Seit der angebotspolitischen Neubestimmung des europäischen Integrationsprozesses Mitte der Achtzigerjahre, die die Voraussetzung für dessen Wiederbelebung war, entsteht auf europäischer Ebene ein neuartiges, stark fragmentiertes, überwiegend pluralistisches Regime der Interessenpolitik. Dieses repliziert den nationalen Korporatismus der Nachkriegsepoche nicht nur nicht, sondern trägt im Gegenteil als *zusätzliche Ursache* im Zuge wirtschaftlicher und politischer Liberalisierung wenn nicht zu seiner Auflösung, dann doch zu seiner zwischenzeitlichen Überführung in angebotspolitische Bündnisse zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften (Soziale Pakte) bei. Zu den Aspekten dieser komplexen Wechselwirkung zwischen der nationalen und supranationalen politischen Ebene gehören:

²² Dies geht eindeutig aus der Stellungnahme einer europäischen Repräsentantin der Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände hervor: »Therefore the only motivation for employers' organizations to take up negotiations is the threat of even more restrictive regulation, if it is left to the Commission and the EP. However, this negative motivation is rather weak and becomes less and less credible as a basis for the development of the negotiating practice at EU-level from the employers' perspective« (Hornung-Draus 2002: 218–219).

1. Die Wettbewerbspolitik der EU seit Einführung des einheitlichen Binnenmarktes setzt den Möglichkeiten der Nationalstaaten enge Grenzen, defizitäre Staatsbetriebe im Bereich der nationalen Infrastruktur zu subventionieren. Dies trifft sich mit den Interessen der nationalen Regierungen an einer Konsolidierung der Staatshaushalte, zumal gleichzeitig die Europäische Kommission ihre grenzüberschreitenden Kompetenzen dazu nutzt, auf eine einnahmefähige Privatisierung zahlreicher, in der Nachkriegsphase staatsnah organisierter Sektoren zu drängen. Abbau von staatlichen Hilfen und Privatisierung lagen im Interesse einer Wiederherstellung der Regierbarkeit der nationalen Gesellschaften nach den Verwerfungen der Siebzigerjahre und wurden deshalb von den Regierungen der Mitgliedstaaten nicht nur geduldet, sondern häufig selbst gemeinsam beschlossen, um auf diese Weise die eigene Durchsetzungsfähigkeit gegenüber innenpolitischen Opponenten, insbesondere den Gewerkschaften, zu stärken. Liberalisierung und Privatisierung der staatsnahen Sektoren schwächen die Gewerkschaften in einer ihrer traditionellen Hochburgen und beeinträchtigen damit die Macht der nationalen Gewerkschaftsbewegungen insgesamt.
2. Allgemein setzt der Binnenmarkt die nationalen politischen Ökonomien unter Wettbewerbsdruck, ohne dass dieser wegen der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten durch supranationale Absprachen über »positive Integration« wesentlich gemindert werden könnte. Vor allem in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hat der Druck auf die Mitgliedstaaten, »ihr Haus in Ordnung zu bringen«, seit den Neunzigerjahren stetig zugenommen, wozu auch hier die dringend nach Entlastung von Ausgaben und politischer Verantwortung suchenden nationalen Regierungen das Ihre beigetragen haben. In zahlreichen Ländern wurde dabei versucht, die geschwächten Gewerkschaften, die von der europäischen Ebene keine Hilfe erwarten konnten, in dreiseitige nationale »Pakte« einzubinden, die auf den ersten Blick einer Fortsetzung des traditionellen Klassenkorporatismus ähnlich sahen (Streeck 2006). Tatsächlich handelte es sich bei ihnen jedoch um temporäre Arrangements zur Absicherung eines schwierigen politischen *concession bargaining* und, möglicherweise, zur Gesichtswahrung der in ihrem politischen Einfluss zunehmend beschnittenen Gewerkschaften gegenüber ihren Mitgliedern. Soweit der »Lohn der Angst« eine Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit sein sollte, standen die neuen Sozialen Pakte im Übrigen einem Aufbau transnationaler Gewerkschaftssolidarität ebenso im Weg, wie der neue Modus der europäischen Integration den nationalen Korporatismus schrittweise bis zur Unkenntlichkeit in defensive nationale Bündnisse zwischen Arbeit und Kapital unter der Hegemonie des Kapitals transformierte.

3. Die Europäische Währungsunion und ihre Vorläufer haben mit der Etablierung fester Wechselkurse zwischen den meisten Ländern der EU die Verantwortung für die nationale Wettbewerbsfähigkeit von den Regierungen und Zentralbanken endgültig und vollständig auf die Tarifparteien verlagert. Nur die Lohnpolitik kann heute noch, und nur durch moderate Abschlüsse, dafür sorgen, dass nationale Wettbewerbsnachteile im europäischen Binnenmarkt ausgeglichen werden. Auch dies schwächt die Stellung der Gewerkschaften, indem es ihnen die Möglichkeit nimmt, sich Lohnzurückhaltung durch politische Gegenleistungen vergelten zu lassen. Versuche einer Zentralisierung der Lohnverhandlungen auf europäischer Ebene, um so die Löhne aus dem Wettbewerb zu nehmen, sind bisher an der Heterogenität der nationalen Lohnverhandlungssysteme und anderen institutionellen Unterschieden, an unterschiedlichen nationalen Interessenlagen aufseiten der Arbeitnehmer sowie am passiven Widerstand der Arbeitgeber gescheitert.
4. Die angebotspolitische Wende der EU in den Achtzigerjahren hat die Macht der Arbeitgeber auf der europäischen Ebene auch institutionell gestärkt und zementiert. Für die Arbeitgeber besteht keinerlei Zwang, sich auf europäische Lohnverhandlungen einzulassen und ihre europäischen Spitzenverbände mit den hierfür erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen auszustatten. Seit Langem werden die Klasseninteressen der Arbeitgeber in Europa vor allem und am wirksamsten durch Nicht- oder Unterorganisierung vertreten, während die Organisationsschwäche der Gewerkschaften, die zum Teil aus der organisatorischen Abstinenz der Arbeitgeber herrührt (Streeck/Schmitter 1994: 190), sie an der Durchsetzung ihrer Anliegen hindert. Die Rückkehr der Unternehmen zur Unterstützung der europäischen Integration Mitte der Achtzigerjahre hatte die Entsozialdemokratisierung der EU zur Voraussetzung, unter anderem in Gestalt des Rückzugs der Kommission von der Vredeling-Richtlinie (hierzu Keller 2001: Kapitel 3) und ähnlichen Projekten.²³ Der Soziale Dialog bedeutete faktisch die Einführung eines Vetorechts der Arbeitgeberseite gegen sozialpolitische Initiativen auf europäischer Ebene; dies gilt trotz der Dezentralisierung des »Dialogs« auf die Ebene von wirtschaftlichen Sektoren, auf der überwiegend gemeinsame Lobby-Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gegenüber der Kommission entdeckt, kaum aber unterschiedliche Interessen zu einem verbindlichen vertraglichen Ausgleich gebracht werden können.
5. Parallel zu der von der EU geförderten Liberalisierung der nationalen politischen Ökonomien gingen die Anstrengungen insbesondere der Europäi-

²³ Mit der »Vredeling-Richtlinie« schlug die Kommission 1980 ein Verfahren über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in transnationalen Unternehmen vor.

schen Kommission weiter, durch Aufbau einer Substruktur von Verbänden der Unternehmen und Beschäftigten die eigene Legitimität zu stärken und sich durch Verbändebeteiligung von Regierungsaufgaben zu entlasten. Derartige Kooptationsversuche blieben nicht ohne Erfolg, zumal die Brüsseler Dachverbände von ihren nationalen Mitgliedsverbänden in der Regel sehr kurz gehalten werden und Subventionen der Kommission jederzeit gut gebrauchen können. Zwischen den Brüsseler Verbänden und der Kommission entstand auf diese Weise in der Vergangenheit mitunter ein gemeinsames Interesse an einer Ausweitung der Brüsseler gegenüber den nationalen Kompetenzen, im politischen Bereich ebenso wie im Verbändebereich. Diese Koalition verfügte jedoch nicht annähernd über die Macht, die ihr in neofunktionalistischen Theorien der europäischen Integration zugeschrieben oder für zukünftig möglich gehalten wurde. Freilich wurde sie in dem Maße, wie Integration zunehmend als negative Integration stattfand, auch immer weniger gebraucht. Soweit sich als Folge entgegen den Erwartungen der Fünfziger- und Sechzigerjahre die nationalen Beharrungskräfte erfolgreich Brüsseler Zentralisierungsbestrebungen widersetzen konnten, trug dies zusätzlich zur Durchsetzung eben jenes Wettbewerbs zwischen den nationalen Systemen bei, der mittlerweile zu einem der wichtigsten Mechanismen der Liberalisierung der westeuropäischen Nachkriegsordnung geworden ist.

6. Europäische Integration bedeutet unter diesen Umständen einen Parallelismus zwischen einem graduellen Abbau korporatistischer Strukturen und Praktiken auf der nationalen Ebene – beziehungsweise ihrer vorübergehenden Transformation in nationale Reform- und Konzessionspakete – und einem Nicht-Aufbau derselben auf der Ebene der Union. Beide bedingen einander, wobei das Ausbleiben der Herausbildung eines klassenkorporatistischen Verhandlungssystems auf europäischer Ebene den Liberalisierungsprozess in den nationalen Systemen beschleunigt und dieser wiederum den Aufbau von korporatistischen Strukturen in Brüssel wirksam ausschließt. Sichtbarer Ausdruck des Fehlschlags der sozialdemokratischen Hoffnungen auf eine Rekonstruktion des Klassenkorporatismus auf der Ebene der Europäischen Union ist die nie überwundene organisatorische Schwäche der Euro-Verbände, die der politischen und organisatorischen Schwächung ihrer nationalen Mitgliedsverbände im Zuge des Liberalisierungsprozesses der Achtziger- und Neunzigerjahre vorausging.
7. Die Entwicklung des politischen Systems der EU hat nicht nur die Liberalisierung der klassenkorporatistischen Nachkriegsordnung auf nationaler Ebene gefördert oder ihr doch nichts in den Weg gestellt, sondern sie ist selbst in eine für Europa einzigartig pluralistische Richtung verlaufen. Insgesamt ist die Brüsseler Interessenpolitik heute durch einen hoch fragmentierten und

hoch spezialisierten Lobbyismus gekennzeichnet. Dass gelegentlich sektorale Wirtschafts- und Arbeitnehmerinteressen gemeinsam auftreten, verweist nicht auf Sozialpartnerschaft oder gar Korporatismus im Sinne der europäischen Nachkriegsordnung, sondern lediglich auf die Begrenztheit und Kleinteiligkeit der Interessen, die auf der Ebene der EU allenfalls erfolgversprechend vertreten werden können. Handlungsfähige Interessen wechseln opportunistisch zwischen der nationalen und der europäischen Ebene, wenn es darum geht, sich bemerkbar zu machen, und Verbände dienen allenfalls als Verstärker fragmentierter Einzelinteressen; ansonsten werden sie strategisch umgangen. Eine wachsende Zahl von Akteuren lernt, mit hoher Virtuosität auf dem Mehrebenenklavier des einzigartigen politischen Systems der EU zu spielen, wobei diejenigen hoffnungslos benachteiligt sind, deren Interessen sich nur durch »positive Integration« auf europäischer Ebene und unter Einsatz politischer, nicht aus der Marktlage, sondern aus sozialer Mobilisierungsfähigkeit resultierender Macht durchsetzen lassen.

Zusammenfassend spricht vieles dafür, dass der Lobbyismus auf der europäischen Ebene in Brüssel wahrscheinlich umfangreicher als in jeder Hauptstadt der Mitgliedstaaten und in seinem Ausmaß nur hinter Washington D.C. zurückfällt (Woll 2006: 34). Auch dürfte die Praxis der Inanspruchnahme von Verbänden als Hilfsinstrumente der Verwaltung wegen des einzigartig kleinen Beamtenapparates der Europäischen Union dort nach wie vor verbreiteter sein als irgendwo sonst. Beide, Lobbyismus und verbandliche Zuarbeit, die bekanntlich vielfältig ineinander übergehen, bieten reichlich Stoff für eine noch immer wachsende sozialwissenschaftliche Literatur, die nicht zuletzt vom Vergleich zwischen unterschiedlichen Ausprägungen in verschiedenen Sektoren und Teilspektoren lebt. Ähnlich ist die Situation auf der Ebene der Mitgliedstaaten, wo auf sektoraler oder nationaler Ebene temporäre angebotspolitische Pakte zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften mit dem Ziel einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit kommen und gehen, wiederum in mannigfaltigen, zu systematischem Vergleich einladenden Formen und Prozessen.

So interessant alle diese Phänomene jedoch sein mögen, so sehr unterscheiden sie sich von den klassenkorporatistischen Arrangements der Nachkriegsperiode, und so zweckmäßig ist es deshalb, auch begrifflich einer Verwechslung oder gar Gleichsetzung vorzubeugen. Lobbyismus, Politikberatung und Soziale Pakte haben mit der korporatistischen Institutionalisierung einer Machtbalance zwischen Arbeit und Kapital, mit einer Integration gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht in den Staat der parlamentarischen Demokratie und mit einem »politischen Tausch« von (Arbeits-) Marktmacht gegen Einfluss auf Regierungshandeln, von kurzfristigen ökonomischen Vorteilen gegen langfristige politische

nichts gemein. Ihre Formen sind fragmentiert, und ihre Inhalte sind ebenso neu wie die Randbedingungen, unter denen sie behandelt werden. Die Gewerkschaften, entscheidende Akteure des Klassenkorporatismus, sind auf europäischer Ebene schwach und verlieren in den Nationalstaaten an Stärke; die Unternehmen dagegen sind in Europa stark, auch ohne starke Verbände, und dasselbe gilt zunehmend auf nationaler Ebene. Lobbyismus, Kooperation zwischen Verbänden und Verwaltung sowie nationale Pakte, oder auch Nicht-Pakte, finden statt unter dem Vorzeichen eines von den nationalen Regierungen, der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof getragenen, mittlerweile nahezu verselbstständigten europaweiten Liberalisierungsprozesses, der sich dreiseitiger Aushandlung entzieht. Was immer man sonst über die sich entwickelnde politische Ökonomie des geeinten Europa sagen mag: korporatistisch organisiert ist sie jedenfalls nicht, und nichts spricht dafür, dass sie es jemals sein wird.

Literatur

- Boer, Rob de/Hester Benedictus/Marc van der Meer, 2005: Broadening without Intensification: The Added Value of the European Social and Sectoral Dialogue. In: *European Journal of Industrial Relations* 11, 51–70.
- Brenner, Robert, 2006: *The Economics of Global Turbulence: The Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn, 1945–2005*. London: Verso.
- Bundesnetzagentur, 2006: *Jahresbericht 2006*. Bonn: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.
- Coen, David, 1997: The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the EU. In: *Journal of European Public Policy* 4(1), 91–108.
- Cox, Helmut, 1996: Europäischer Binnenmarkt und Telekommunikations- und Postreform in Deutschland. In: Helmut Cox (Hg.), *Perspektiven öffentlicher Unternehmen in der Wirtschafts- und Rechtsordnung der Europäischen Union. Band II*. Baden-Baden: Nomos, 83–114.
- , 1998: *Regulierung, Privatisierung und Globalisierung von Post und Telekommunikation. Rückblick und Ausblick über zehn Jahre Post- und Telekommunikationsreform in Deutschland*. Diskussionsbeiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Nr. 44. Duisburg: Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Forschungsgruppe öffentliche Wirtschaft.
- Crouch, Colin, 2006: Neo-corporatism and Democracy. In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hg.), *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*. Cheltenham: Edward Elgar, 46–70.
- Dieke, Alex Lalevi/Martin Zauner, 2007: *Arbeitsbedingungen im Briefmarkt*. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (wik).
- Dufresne, Anne, 2002: Wage Co-ordination in the Europe: Roots and Routes. In: Philippe Pochet (Hg.), *Wage Policy in the Eurozone*. Brüssel: P.I.E.-Peter Lang, 79–109.

- Eising, Rainer, 2005: Die Europäisierung deutscher Interessengruppen: Passen die Institutionen und reichen die Kapazitäten? In: Rainer Eising/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Interessenpolitik in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 311–340.
- Europäische Kommission, 1988: Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 131, 173–177.
- , 1992: *Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste – KOM(91) 476 endg.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 1993: *Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste – KOM(93) 247 endg.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 1998: *Mitteilung der Kommission: Anpassung und Förderung des Sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene – KOM(98) 322.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 2002: *Mitteilung der Kommission: Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel. Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung eines Tripartiten Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung – KOM(2002) 341 endg.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 2004: *Mitteilung der Kommission: Partnerschaft für den Wandel in einem erweiterten Europa – Verbesserung des Beitrags des europäischen sozialen Dialogs – KOM(2004) 557 endg.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 2007: *Statistischer Anhang zu »Europäische Wirtschaft« Frühjahr 2007.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB), 2007: *Das Sevilla-Manifest.* EGB-Kongress, Sevilla, 21.–24. Mai 2007. <www.tradeunionpress.eu/Congress%20docs/Manifesto%20fin%20DE.pdf>
- Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB)/Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE)/Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), 2001: *Gemeinsamer Beitrag der Sozialpartner zum Europäischen Rat von Laeken 13. Dezember 2001.* Brüssel. <http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/laeken01_de.pdf>
- Europäischer Metallgewerkschaftsbund (EMB), 1998: *Tarifpolitik mit dem EURO.* Entschliebung der 3. Tarifpolitischen Konferenz des EM, Frankfurt am Main, 9.–10. Dezember 1998.
- European Commission, 2000: *The EU Economy: 1999 Review.* European Economy 69. Luxembourg: Office for Official Publications of the EC.
- Fajertag, Giuseppe/Philippe Pochet (Hg.), 2000: *Social Pacts in Europe – New Dynamics.* Brüssel: ETUI.
- Falkner, Gerda, 1998: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community.* London: Routledge.
- Gerber, David J., 1994: Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the »New« Europe. In: *Journal of Comparative Law* 42, 25–84.
- Green Cowles, Maria, 1995: Setting the Agenda for a new Europe: The ERT and EC 1992. In: *Journal of Common Market Studies* 33, 501–526.
- Greenwood, Justin, 2003: *Interest Representation in the European Union.* Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Greenwood, Justin/Alasdair R. Young, 2005: EU Interest Representation or US-Style Lobbying? In: Nicolas Jabko/Craig Parsons (Hg.), *With US or Against US? European Trends in American Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 275–295.
- Haas, Ernst B., 1958: *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hassel, Anke, 2003: The Politics of Social Pacts. In: *British Journal of Industrial Relations* 41, 707–726.
- Hoffmann, Stanley, 1966: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. In: *Daedalus* 95, 862–915.
- Hornung-Draus, Renate, 2002: Between E-economy, Euro and Enlargement: Where Are Employer Organisations in Europe Heading? In: *Industrielle Beziehungen* 9, 209–221.
- Input Consulting, 2006: *Liberalisierung und Prekarisierung: Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland*. Stuttgart: Input Consulting GmbH.
- Iversen, Torben, 1998: Wage Bargaining, Central Bank Independence, and the Real Effects of Money. In: *International Organization* 52, 469–504.
- Keller, Berndt, 2001: *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*. München: Oldenbourg.
- , 2006: Sektorale Sozialdialoge in der Europäischen Union: Zur aktuellen Situation und zukünftigen Entwicklung. In: *Industrielle Beziehungen* 13, 150–175.
- Lehmbruch, Gerhard, 1979: Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism. In: Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehmbruch (Hg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 53–61.
- Leiber, Simone/Gerda Falkner, 2006: Sozialer Dialog der EU und nationale Sozialpartnerschaft: Chronik einer paradoxen Beziehung. In: Ferdinand Karlhofer/Emmerich Tálos (Hg.), *Sozialpartnerschaft: Österreichische und Europäische Perspektiven*. Münster: Lit-Verlag, 159–183.
- Leiber, Simone/Armin Schäfer, 2008: Der doppelte Voluntarismus in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik. In: Ingeborg Tömmel (Hg.), *Die Europäische Union: Governance und Policy-Making*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 116–135.
- Marginson, Paul/Keith Sisson, 2004: *European Integration and Industrial Relations: Multi-Level Governance in the Making*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–38.
- Molina, Oscar/Martin Rhodes, 2002: Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept. In: *Annual Review of Political Science* 5, 305–331.
- Monopolkommission, 1981: *Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen*. Sondergutachten der Monopolkommission, Nr. 9. Baden-Baden: Nomos.
- Notermans, Ton, 1993: The Abdication from National Policy Autonomy: Why the Macroeconomic Policy Regime Has Become so Unfavorable to Labor. In: *Politics & Society* 21, 133–167.
- Olson, Mancur, 1991: *Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Pochet, Philippe, 2005: Sectoral Social Dialogue? A Quantitative Analysis. In: *Transfer* 11, 313–332.

- Pochet, Philippe, 2007: *European Social Dialogue between Hard and Soft Law*. Konferenzpapier. EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, 17.–19. Mai 2007.
- Quittkat, Christine, 2003: Europäisierung der Interessenvermittlung: Anpassung französischer Wirtschaftsverbände an die EG. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 13, 1961–1978.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1984: Empfehlung des Rates vom 12. November 1994 betreffend die erste Phase der Öffnung der öffentlichen Fernmeldemärkte (84/550/EWG). In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 298, 251–252.
- , 1988: Entschließung des Rates vom 30. Juni 1988 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte bis 1992. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C 257, 251–253.
- , 1993: Entschließung des Rates vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C 214, 211–213.
- , 1997: Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 15, 14–25.
- , 2002: Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 176, 2125.
- Regierungskommission Fernmeldewesen, 1987: *Neuordnung der Telekommunikation. Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Vorsitz Eberhard Witte*. Heidelberg: v. Decker.
- Regulierungsbehörde, 1999: *Tätigkeitsbericht 1998/1999 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post – Bericht nach § 81 Abs. 1 Telekommunikationsgesetz und nach § 47 Abs. 1 Postgesetz*. Bundestagsdrucksache 14/2321. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Rokkan, Stein, 1966: Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. In: Robert A. Dahl (Hg.), *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press, 70–115.
- Ross, George, 1995: *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.
- Sachverständigenrat, 1981: *Jahresgutachten 1981/1982 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Investieren für mehr Beschäftigung*. Bundestagsdrucksache 9/1061. Bonn: Deutscher Bundestag.
- , 1985: *Jahresgutachten 1985/1986 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Investieren für mehr Beschäftigung*. Bundestagsdrucksache 10/4295. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Schäfer, Armin, 2005: *Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa: Das »Modell Deutschland« im Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmidt, Susanne K., 1998: *Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmitter, Philippe C., 1979: Still the Century of Corporatism? In: Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehbruch (Hg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 8–52.

- Schroeder, Wolfgang/Rainer Weinert, 2003: Europäische Tarifpolitik: Ein neues Politikfeld? In: Wolfgang Schroeder/Bernhard Weßels (Hg.), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 565–587.
- Schulten, Thorsten, 2007: Europäischer Tarifbericht des WSI – 2006/2007. In: *WSI-Mitteilungen* 9/2007, 475–482.
- Siaroff, Alan, 1999: Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement. In: *European Journal of Political Research* 36, 175–205.
- Streeck, Wolfgang, 1995a: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1, 31–59.
- , 1995b: Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt. In: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Ronald Schettkat (Hg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf – Festschrift zu seinem 60. Geburtstag*. Frankfurt a.M.: Campus, 101–128.
- , 1999: *Competitive Solidarity: Rethinking the »European Social Model«*. MPIfG Working Paper 99/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-8/wp99-8.html>
- , 2006: The Study of Organized Interests: Before »The Century« and After. In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hg.), *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*. Cheltenham: Edward Elgar, 3–45.
- , 2007: *Endgame? The Fiscal Crisis of the German State*. MPIfG Discussion Paper 07/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-7.pdf>
- Streeck, Wolfgang/Lane Kenworthy, 2004: Theories and Practices of Neo-Corporatism. In: Thomas Janoski et al. (Hg.), *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. New York: Cambridge University Press, 441–460.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1994: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: Volker Eichener/Helmut Voelzkow (Hg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 181–215.
- Streeck, Wolfgang/Jelle Visser, 2006: Conclusions: Organized Business Facing Internationalization. In: Wolfgang Streeck et al. (Hg.), *Governing Interests: Business Organizations Facing Internationalization*. London: Routledge, 242–272.
- Traxler, Franz, 2000: Das Tarifverhandlungssystem in der Wirtschafts- und Währungsunion: Von nationalen zu supranationalen Institutionen? In: Maurizio Bach (Hg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Traxler, Franz/Bernd Brandl/Susanne Pernicka, 2007: Business Associability, Activities and Governance: Cross-national Findings. In: Franz Traxler/Gerhard Huemer (Hg.), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance: A Comparative Analytical Approach*. London: Routledge, 351–406.
- van Apeldoorn, Bastiaan, 2002: *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. London: Routledge.
- Werle, Raymund, 1990: *Telekommunikation in der Bundesrepublik: Expansion, Differenzierung, Transformation*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Werle, Raymund, 1999: Liberalisation of Telecommunications in Germany. In: Kjell A. Eliassen/Marti Sjøvaag (Hg.), *European Telecommunications Liberalisation*. London: Routledge, 110–127.
- Woll, Cornelia, 2006: Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 15–16/2006, 33–38.
- Ziltener, Patrick, 1999: *Strukturwandel der europäischen Integration: Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*. Münster: Westfälisches Dampfboot.