

# Thomas Blanke/Jürgen Hoffmann

## Auf dem Weg zu einem Europäischen Sozialmodell

### Voraussetzungen, Schwierigkeiten und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik

*Die europäische Integration ist seit der Montan-Union und den Römischen Verträgen Anfang und Mitte der 50er Jahre substantiell vor allem eine ökonomische Integration; die bekannten vier Freiheiten, die durch den Integrationsprozess durchgesetzt werden sollen, sind Freiheiten ökonomischer Faktoren (Waren, Arbeitskräfte, Dienstleistungen, Kapital), durch die ein gemeinsamer Markt hergestellt werden soll. Eine Freisetzung von Märkten hatte historisch im nationalen Rahmen aber immer Reaktionen der politischen Akteure zur Folge, durch die die negativen Folgen dieser Freisetzung der Märkte – oder in den Worten von Karl Polanyi: ihrer »Entbettung« – eingegrenzt oder gar aufgehoben werden sollten.*

#### Einleitung

Diese »marktkorrigierende« Politik mündete auf der nationalstaatlichen Ebene in (unterschiedliche) Formen eines Sozialstaates oder auch – weiter gefasst – eines Wohlfahrtsstaates, dessen soziale (oder auch ökologische) Normen den Märkten Grenzen auferlegten, sie also wieder »einbetteten« in sozialverträgliche Formen ökonomischen Handelns. Im weiteren Sinne gehören zu diesen Sozialstaatsformen die unterschiedlichen Formen der sozialen Sicherungen (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit), des Arbeitsschutzes und der Arbeitsbeziehungen und auch die staatliche Beschäftigungspolitik. Charakteristisch für den europäischen Integrationsprozess ist nun aber, dass es zwar im Rahmen der Vertragswerke seit den Römischen Verträgen 1957 und besonders seit der Einheitlichen Europäischen Akte und der Herstellung des gemeinsamen Binnenmarktes in den 90er Jahren erfolgreich gelungen ist, politisch die Freiheit der Märkte oberhalb der Ebene der Mitgliedstaaten durchzusetzen (im Sinne einer marktschaffenden Politik), dass aber zugleich eine marktkorrigierende Politik auf der europäischen Ebene bisher weitgehend versagt hat oder aber ausgeblieben ist.<sup>1</sup> Dies mag für einen neoklassisch orientierten Ökonomen kein Problem sein, erhofft er sich doch – wie dies in geradezu klassischer Weise der so genannte Cecchini-Report zur Herstellung des europäischen Binnenmarkts modellhaft seinerzeit dargestellt hat – erhebliche Wohlfahrtseffekte durch den ökonomischen Integrations-effekt. Dabei wird aber nicht in Rechnung gestellt, dass sich durch die Integration die *exit*-Optionen für die zuvor weitgehend nationalstaatlich eingebundenen Unternehmen erheblich erhöht haben und dadurch die nationalen

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch Scharpf, F.W., Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan, 30. Jg. (2002), Heft 1, S. 65–92.

wohlfahrtsstaatlichen Systeme, die ja das Marktversagen u.a. in der sozialen und ökologischen Politikarena korrigieren sollen, unter Druck geraten.<sup>2</sup>

Hintergrund dieses Versagens europäischer Integrationspolitik sind die Unterschiede, die sich historisch bei der Herausbildung marktkorrigierender Politiken in der Form der nationalen Sozialpolitiken bzw. des Ausbaus von wohlfahrtsstaatlichen Strukturen zwischen den Nationalstaaten ergeben haben und die als unterschiedliche Sozialstaatstypen heute in der Europäischen Union neben und gegeneinander stehen. Aber damit nicht genug: Nicht nur die Sozialstaatstypen, auch die sozialökonomischen Grundlagen der nationalen Ökonomien unterscheiden sich, so dass auf der europäischen Ebene nicht nur unterschiedliche Sozialstaatstypen konkurrieren, sondern vor allem auch unterschiedliche Kapitalismustypen und unterschiedliche Typen der Arbeitsbeziehungen aufeinander treffen.<sup>3</sup> Welche Schwierigkeiten ergeben sich aus dieser Konstellation – und wie steht es um die Perspektiven einer zukünftigen europäischen Sozialpolitik? Gibt es unter diesen Umständen überhaupt so etwas wie ein gemeinsames europäisches Sozialmodell? Im Folgenden sollen vor allem zunächst die Unterschiede typologisch herausgearbeitet werden, um dann im abschließenden Teil die sozialpolitischen Antworten auf den ökonomischen Integrationsprozess und deren Perspektiven auf der EU-Ebene zu umreißen.

### 1. »Varieties of Capitalism« – unterschiedliche Kapitalismusmodelle in der Europäischen Union

Ein erster Aspekt der sozialökonomischen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern ergibt sich in der Europäischen Union aus den Unterschieden der »sozialen Systeme der Produktion«<sup>4</sup> in den Mitgliedsländern. Ökonomisches Handeln – in kapitalistischen marktwirtschaftlichen Systemen von dem Prinzip des »aus Geld mehr Geld machen« /der Kapitalverwertung geleitet – ist nie allein eindeutig ökonomisch ausgerichtet. Schon rein rational-ökonomisches Handeln hat Alternativen der sachlichen, sozialen und zeitlichen Dimension (prozedurale oder finale, individualistische oder kooperative, kurz- oder langfristige Orientierung). Einzelwirtschaftliches Handeln ist zudem eingebettet in soziale Institutionen (Normen, Regeln, Gesetze), die in der Regel komplementär aufeinander bezogen sind und die ökonomisches Handeln stabilisieren, das Handeln erwartbarer, sicherer machen.<sup>5</sup> Historisch haben sich in Westeuropa dabei zwei Grundtypen heraus gebildet:

2 Die durch Europäisierung und Internationalisierung erweiterte *exit-option* hat dabei deshalb die Kräfteverhältnisse im Dreieck Kapital – Gewerkschaften – Staat stark zugunsten der Kapitaleise verschoben, weil das Drohpotential der Unternehmen enorm gewachsen ist: Nicht alle Unternehmen können sie nämlich wahrnehmen, und nicht alle, die das können, wollen sie wahrnehmen. Aber alle können damit drohen, und es ist sehr schwer, den Realitätsgehalt dieser Drohung seitens der Regierungen und Gewerkschaften richtig einschätzen zu können.

3 Vgl. Ebbinghaus, B., Does a European Social Model exist and can it survive?, in: Huemer, G./Mesch, M./Traxler, F. (eds.), *The Role of Employers Associations and Labour Unions in the European Union*, Aldershot, Brookfield et al. 1999, p. 1–26.

4 Vgl. zu diesem Begriff: Hollingsworth, Rogers J., *Continuities and Changes in Social Systems of Production: The Cases of Japan, Germany and the United States*, in: Hollingsworth, R.J./Boyer, R. (eds.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge 1997, S. 265–310.

5 Vgl. dazu und zum Folgenden: Abelshauser, W., *Kulturkampf – Der deutsche Weg in die neue Wirtschaft*, Berlin 2003; Albert, M., *Capitalisme contre capitalisme*, Paris 1990; Amable, B., *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford 2003; Crouch, C. and Streeck, W. (eds.), *Political Economy of Modern Capitalism*, London, Thousand Oaks, New Delhi 1997; Hall, P.A./Soskice, D. (eds.), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford 2001; Hoffmann, J., *Kulturelle Voraussetzungen für die Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland und Kontinentaleuropa*, in: *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und Goethe Institut (Hrsg.), Kulturelle Voraussetzungen für die Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft*, Eschborn 2005, S. 55–88 – im Internet: [http://www.hwp-hamburg.de/cis/content\\_downloads/cp%203%20Hoffmann.pdf](http://www.hwp-hamburg.de/cis/content_downloads/cp%203%20Hoffmann.pdf).

*Erstens:* der Typus eines marktradikalen liberalen Kapitalismus, der kurzfristig-einzelwirtschaftlich orientiert ist, sich vorwiegend an der Börse refinanziert und dessen Koordinierungsmechanismus vorrangig marktgeleitet ist.

Dagegen steht *zweitens* ein eher langfristig-kooperativ ausgerichteter Kapitalismustyp, der neben dem Markt außermarktliche Koordinationsinstanzen entwickelt hat – sei es in Form von korporatistischen Arrangements (so der »Rheinische Kapitalismus« in Deutschland, den Niederlanden, Belgien, z.T. in Österreich), sei es durch die dominante Rolle des Staates (so im »etatistischen Kapitalismus« in Frankreich und Italien), sei es durch hegemoniale politische Parteien (so im »sozialdemokratischen Kapitalismustyp« in Skandinavien, besonders in Schweden).

Kennzeichnend für die Stabilität und Pfadabhängigkeit der hier genannten Kapitalismustypen sind je spezifische institutionelle Komplementaritäten<sup>6</sup> zwischen den Modi der Finanzierung, des *corporate governance* Systems, des Systems der Qualifikation der Arbeitskraft, des Systems der industriellen Beziehungen und der Verbände und deren Verhältnis zum Staat, und des Innovationssystems. Das Aufbrechen dieser institutionellen Komplementaritäten etwa durch die Übernahme von Systemelementen anderer Kapitalismustypen – z.B. im Rahmen der Integrationspolitik der Europäischen Union – kann dabei zu Produktivitäts- und Wohlfahrtsverlusten bis hin zur Erosion eines ehemals erfolgreichen Modells führen.

So ist z.B. der radikal marktgeleitete angloamerikanische Typ – in der EU: der *britische Kapitalismus* – vorwiegend börsenfinanziert und damit von den Kurzfristerwartungen an der von shareholders dominierten Börse bestimmt, das System der *corporate governance* in den in Großbritannien vorwiegend kleinen Unternehmen wird von allein betriebswirtschaftlichen Zielsetzungen (kurzfristig hohe Renditen als Ziel) geleitet, im Zentrum der Unternehmensführung steht dabei der den shareholders allein verantwortliche *Chief Executive Officer* (CEO). In diesem spezifischen sozialen System der Produktion Großbritanniens dominieren in der Industrie (die allerdings nur noch ca. 20 v.H. der Beschäftigten stellt) standardisierte Massenproduktionen mit niedrig qualifizierten Arbeitnehmern/innen in hoch flexiblen »hire and fire«-Arbeitsmärkten (»screwdriver manufacturing«, »low skill – low wage«-Beschäftigungsverhältnisse). Die Arbeitnehmer müssen daher ein Interesse an einer möglichst breiten Jedermannsqualifikation haben, um mobil und flexibel in unterschiedlichen Unternehmen einsetzbar zu sein. Dort, wo im deutschen System Facharbeiter eingesetzt werden, werden in Großbritannien (hoch bezahlte) innerbetrieblich ausgebildete und nach dem Senioritätsprinzip abgesicherte Arbeitskräfte oder aber gleich Akademiker beschäftigt. Neben der standardisierten Massenproduktion wird aber auch mit Hilfe von schnellem, an der Börse mobilisiertem Risikokapital in neue Märkte und neue high-tech Produkte investiert, wobei diese Produktionen mit (zur Verhinderung von Abwerbungen – des *poachings*) gut bezahlten, hoch qualifizierten Beschäftigten durchgeführt werden. Preiselastische Massenprodukte niedriger Qualität und high-tech Produkte sind so gleichermaßen charakteristisch für das Innovationssystem der »liberal market economy«, für die in der EU Großbritannien und Irland stehen können.

Umgekehrt die sozialen Systeme der Produktion in den koordinierten kapitalistischen Marktökonomien: Hier wird – wie im Prototyp, dem *deutschen* korporatistisch organisierten »Rheinischen Kapitalismus« – die Produktion entweder

6 Vgl. Amalble (Fn. 5).

durch langfristige Bankanleihen oder aber durch strategische Investoren an der Börse (so genannte »*stakeholder*«) finanziert; das System der *corporate governance* ist kooperativ und langfristig ausgelegt (Aufsichtsrat – Vorstand; Vorstandsvorsitzender als Erster unter Gleichen, Mitbestimmung durch Arbeitnehmervertreter); Unternehmensziele sind neben einer nachhaltigen Profitabilität die langfristige Sicherung und Ausweitung der Märkte und die Beschäftigungsstabilität. Die intern hoch flexiblen Arbeitsmärkte sind extern durch hohe Barrieren (Zertifikate, Kündigungsschutz) gesichert, die Qualifikation wird kooperativ zwischen Unternehmen, Staat und Gewerkschaften organisiert (duales Ausbildungssystem), und aufgrund des Kündigungsschutzes wird das Sich-Einlassen auf eine innerbetriebliche Qualifizierung seitens des Arbeitnehmers ebenso gefördert wie das Investieren in die Qualifikation seitens des Arbeitgebers – die Gefahr des Abwanderns bzw. der Abwerbung (*poaching*) ist gering. Die Arbeitsmärkte sind so aufgrund der hohen, variabel einsetzbaren Qualifikation intern hoch flexibel, *weil* sie extern inflexibel sind! Auf dieser Basis dominiert ein inkrementalistisch sich entwickelndes Innovationssystem, das preisunelastische Qualitätsprodukte vorwiegend im *medium tech* Bereich hervorbringt. Dieses System der »diversifizierten Qualitätsproduktion« wird daher in der Wissenschaft auch mit der Trias »*high qualification – high wage – high quality*« etikettiert, einer Trias, die z.B. für die Produkte des so genannten »Exportweltmeisters Deutschland« typisch ist.

Wenn im »*co-ordinated market*« Typ des Rheinischen Kapitalismus die Verbände im Zusammenspiel mit dem Staat die koordinierende Funktion neben und gegenüber dem Markt ausüben, dann übernimmt diese Funktion in dem *etatistischen* Typ – Frankreich, auch mit Einschränkungen Italien – der Staat und im *sozialdemokratischen* Typ – Skandinavien, besonders Schweden, aber auch mit Einschränkungen Österreich – ist dies die Sozialdemokratie als hegemoniale Partei im Verbund mit Staat und Verbänden/Gewerkschaften. Für alle drei Unterfälle des »*co-ordinated market capitalism*« (Korporatismus, Etatismus, Sozialdemokratischer Typ) gilt, dass sie sich in den Formen der sozialen Einbettung ökonomischen Handelns durch Kooperation oder Hierarchie untereinander und zugleich gemeinsam deutlich von der marktradikalen Form des »*liberal market capitalism*«-Modells unterscheiden.

Diese unterschiedlichen Kapitalismustypen bilden zugleich die sozialökonomische Basis für die Unterschiede der in ihnen entwickelten wohlfahrtsstaatlichen Typen und der unterschiedlichen Systeme der Arbeitsbeziehungen in der EU. Und besonders der koordinierte Kapitalismustyp gerät z.Zt. durch die dramatischen Veränderungen in der internationalen Finanzarchitektur und die dadurch bewirkten Veränderungen in den *corporate governance* Orientierung (in Richtung auf einen kurzfrist-orientierten »*shareholder value*«-Typ) und durch die Internationalisierung der Märkte unter Druck, worauf noch eingegangen werden wird.<sup>7</sup>

## 2. Vielfalt der Sozialstaatsmodelle in der EU

Mit der historischen Entwicklung unterschiedlicher Kapitalismen haben sich auf dem Gebiet der EU auch unterschiedliche Antworten auf die soziale Frage her-

<sup>7</sup> Vgl dazu auch Hoffmann, J., Co-ordinated Continental European Market Economies under Pressure from Globalisation – Case Study: Germany's »Rhineland capitalism«, in: German Law Journal No. 8/2004, und neuerdings: Windolf, P. (Hrsg.), Finanzmarkt-Kapitalismus – Analysen zum Wandel von Produktionsregimen, KZSS Sonderheft 45/2005.

ausgebildet, die mit dem Übergang zum kapitalistischen Wirtschaftssystem und mit der Demokratisierung der bürgerlichen Gesellschaften in Westeuropa aufkam. Wenn wir die hier gewählten vier Referenzländer in der EU betrachten, dann wird deutlich, dass die sozialen Sicherungssysteme sich einmal auf dem Hintergrund der jeweiligen historischen gesellschaftlichen Entwicklungen und Problemlagen herausgebildet haben und zum anderen deutliche Bezüge zum jeweilig vorherrschenden Kapitalismustyp existieren. Dieser historische Zusammenhang wird besonders deutlich, wenn wir die unterschiedlichen Ausgangspunkte und Leitprobleme aufgreifen:<sup>8</sup>

Für das sozialstaatliche System in *Großbritannien* stand/steht die *Armutsfrage* im Mittelpunkt, deren Lösung sich der Staat zur Aufgabe unter dem Druck von sozialen Konflikten machen musste. Da die britische Gesellschaft über kein stark entwickeltes Verbandssystem verfügte und verfügt, das in korporatistischer Weise soziale Sicherungssysteme neben oder jenseits des Staates hätte entwickeln können, wurde die seit der Frühzeit des britischen Kapitalismus existierende staatliche Armenfürsorge in Form einer Grundsicherung ausgebaut, eine steuerfinanzierte Alterssicherung auf niedrigem Niveau etabliert, eine Kranken- und Arbeitslosenversicherung auf Beitragsbasis im National Insurance Act von 1911 aufgebaut, und in der Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts unter der Labour-Regierung wurde dann ein staatliches Gesundheitssystem eingerichtet, das geradezu »sozialistische« Züge trägt. Die starke Konzentration auf den Staat als Organisator steht dabei nur scheinbar im Gegensatz zum »*liberal market capitalism*«-Typ: Gerade weil der britische Kapitalismus – trotz entgegengesetzter Tendenzen unter Labour-Regierungen – marktzentriert war und ist, unterblieb der Aufbau einer starken intermediären verbandlichen Ebene mit starken Verbänden und zivilgesellschaftlichen Institutionen, mit deren Hilfe soziale Sicherungssysteme hätten entwickelt werden können; es fehlten schlicht die potentiellen Träger solcher Sicherungssysteme jenseits des Staates. Alternativ zu einer Verbandsträgerschaft hätte die Organisation des Gesundheitssystems auf rein privater Basis gestanden – eine Alternative, die angesichts des shareholder geleiteten, marktradikalen Kapitalismus in Großbritannien keine gesellschaftliche Akzeptanz fand und findet, was übrigens selbst für Konservative gilt. Gut ausgebaute soziale Dienste des Staates, ein niedrig angesetztes, weitgehend beitragsfinanziertes einheitliches System der sozialen Grundsicherung (besonders die Altersarmut ist eines der drängendsten Probleme im britischen System) und ein staatliches, universalistisch ausgerichtetes Gesundheitssystem sind daher charakteristisch für den Sozialstaat in Großbritannien, der aufgrund des staatlichen Gesundheitssystems zwar einen höheren Anteil am Sozialprodukt ausmacht als der der USA, aber dieser Anteil liegt gleichwohl hinter den kontinentaleuropäischen westeuropäischen EU-Mitgliedsstaaten weit zurück. Dagegen gilt für die drei kontinentaleuropäischen Referenzstaaten, dass hier der Anteil der sozialstaatlichen Ausgaben am Sozialprodukt weit höher liegt als der in den liberalen Marktökonomien. Zugleich gibt es aber deutliche qualitative Unterschiede zwischen den kontinentaleuropäischen Systemen:

Für den *schwedischen* Sozialstaat etwa bildet nicht die Armut, sondern die *Gleichheit* das Leitproblem für die Entwicklung der sozialen Sicherung. Einerseits standen hinter den Forderungen nach sozialstaatlich geförderter Gleichheit in den Lebenschancen und nach Möglichkeit auch in den Lebenslagen die

<sup>8</sup> Vgl. zum Folgenden besonders: Schmid, J., Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen 2002, und: Kaufmann, F.-X., Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, Frankfurt/M 2003.

Ansprüche einer mittelbäuerlichen Mehrheit in der Bevölkerung, die Anteil am ökonomischen Fortschritt des sich entwickelnden Kapitalismus einforderte. Diese Ansprüche wurden aber auch programmatisch von der seit Mitte des 20. Jahrhunderts hegemonialen Sozialdemokratie vertreten, die dabei auf die hohe Solidarität im Sinne eines vormodernen Gemeinschaftsgefühls innerhalb der schwedischen Bevölkerung bauen konnte (das »schwedische Volksheim«). Ein weitgehend steuerfinanziertes, universalistisch wirkendes Modell der sozialen Sicherung (seit 1946 existiert eine bedarfsunabhängige Grundsicherung für alle alten Menschen), unterstützt durch ein stark ausgebautes System öffentlicher sozialer Dienstleistungen soll diesen Ansprüchen genügen und wurde erst in letzter Zeit vorsichtig durch beitragsfinanzierte Anteile ergänzt (allerdings geschah dies ohne die diskriminierenden Wirkungen gegenüber Frauen mitzunehmen, die z.B. das deutsche System kennzeichnen). Die Gesundheitsversorgung wird zum größten Teil öffentlich organisiert bei allgemeiner Krankenversicherungspflicht und hohem Krankengeld (90 v.H. des Lohns). Die gewerkschaftlichen Hilfskassen der Arbeitslosigkeitsunterstützung wurden gesetzlich subventioniert, die Versicherung für Gewerkschaftsmitglieder obligatorisch, was praktisch den Gewerkschaften die Funktion einer »mittelbaren Staatsverwaltung« (so F.-X. Kaufmann) verlieh.

Das *deutsche System* der sozialen Sicherung hat dagegen unter Bismarck die *Arbeiterfrage* zum Ausgangspunkt (die allerdings – wie die Politik in Großbritannien und Schweden auch – die soziale Frage zum Hintergrund hatte). Bismarck ging es bei der Etablierung der sozialen Sicherungssysteme im Kaiserreich um zweierlei: einerseits um die Zurückdrängung des Einflusses der aufkommenden Arbeiterbewegung und der Gewerkschaften, die begonnen hatten, eigene genossenschaftliche Formen der sozialen Sicherung aufzubauen und denen er »das Wasser abgraben wollte« (also ein dem o.a. schwedischen Beispiel entgegen gesetzter Weg!). Zum anderen ging es darum, eine Form der staatlich kontrollierten sozialen Sicherung zu entwickeln, die seinen korporativen Politikvorstellungen entgegen kam und die gegen einen weiteren Machtzuwachs des Parlaments gerichtet war.<sup>9</sup> Auf diesem Hintergrund wurde in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts ein beitragsfinanziertes Versicherungsmodell entwickelt (Alter, Invalidität, Krankheit, später in der Weimarer Republik kam 1927 mit dem AVAVG die Arbeitslosigkeitsversicherung dazu), das paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert wird, das dabei auf dem männlichen Normalarbeitsverhältnis beruht (die Ehefrau und die Kinder sind mitversichert) und das den »status quo« der jeweiligen Beitragseinzahler in Zeiten sozialer Not auf Zeit weitestgehend sichern soll. Daneben entwickelten sich neben der gesetzlichen Pflichtversicherung private Versicherungsinstitutionen, die mit Beiträgen und Leistungen zusammen mit der gesetzlichen Versicherung zwar die soziale Sicherung insgesamt garantieren, aber auch die Unterschiede zwischen Schichten und Klassen festschreiben. Zugleich passt sich dieses System in den korporatistischen Typus des Rheinischen Kapitalismus ein, denn es basiert auf dem entwickelten Verbandssystem, es ist selbst eine wesentliche Ursache dafür; die gesetzliche Pflichtversicherung ist zudem seit der Weimarer Republik – mit der Unterbrechung in der NS-Zeit – auch tripartistisch (Beteiligung der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände) kooperativ organisiert. Die öffentlich organisierten sozialen Dienste sind gegenüber dem schwedischen System zum Vergleich eher mäßig ausgebaut.

<sup>9</sup> Vgl. dazu Abelshauser (Fn. 5), S. 61 ff.



Das *französische System* der sozialen Sicherung ist ähnlich dem deutschen konstruiert, hat aber andere Ausgangspunkte: Es waren die im Vergleich zum potentiellen Gegner Deutschland stagnierenden bzw. sinkenden Bevölkerungszahlen, die den Anstoß zu einer vorwiegend familienzentrierten Sozialpolitik in Frankreich gaben. Die *Bevölkerungs- und Familienpolitik* stand und steht deshalb im Zentrum der Sozialpolitik in Frankreich. Deshalb wurde – so paradox dies klingt – einmal ein an Bismarck orientiertes Modell der paritätischen beitragsfinanzierten sozialen Sicherung eingeführt, das von einer Fülle von Familienausgleichskassen und drei voneinander getrennten öffentlichen Kassen, die nach Alter, Krankheit und Familie organisiert sind, umgesetzt wird. Ebenso wie das deutsche Modell ist das französische Modell nach Berufsgruppen umfassend und selektiv organisiert und trägt daher, wie F.-X. Kaufmann betont, nicht zur Reduktion sozialer Ungleichheit bei. Darüber hinaus ist das französische System allerdings auch dadurch gekennzeichnet, dass die Kinderbetreuung durch öffentliche Einrichtungen und staatliche Unterstützungen umfassend gewährleistet und so – im Unterschied zu Deutschland – die Erwerbstätigkeit der Frau erheblich erleichtert wird, was sich auch in einer gegenüber Deutschland höheren Erwerbsquote der Frauen ausdrückt. Unterfüttert wird dabei das französische System durch den staatlich dekretierten Mindestlohn (SMIC).

Die Unterschiede zwischen den hier kurz referierten sozialstaatlichen Systemen werden an anderer Stelle anders deutlich gemacht: Gösta Esping-Andersen hat in seiner bekannten Untersuchung »*The Three Worlds of Welfare Capitalism*«<sup>10</sup> die Wohlfahrtsstaaten in der EU in drei Kategorien eingeteilt: in einen *liberalen*, einen *sozialdemokratischen* und einen *konservativen Typ*. Für die ersten beiden – Großbritannien als liberalen, Schweden als sozialdemokratischen Typ – gilt, dass in beiden die Erwerbsquote der Frauen hoch ist: Sei es aufgrund mangelnder staatlicher Sicherung im liberalen System gezwungenermaßen, sei es aufgrund des reichhaltigen Angebots an öffentlichen Dienstleistungen der Kinderbetreuung und Bildungseinrichtungen im sozialdemokratischen System, gehen in beiden Systemen ähnlich viele Frauen wie Männer der Erwerbsarbeit nach und mobilisieren dadurch den Arbeitsmarkt – denn: »*a working woman needs a wife*«; eine Frau, die erwerbstätig ist, muss Frauen beschäftigen, die die Arbeit der Ehefrau (»*wife*«), Hausarbeit und/oder Kinderbetreuung, gegen Lohn an ihrer Stelle machen. Anders die »konservativen« wohlfahrtsstaatlichen Typen, Deutschland und Frankreich, die die Ehefrau über das soziale Sicherungssystem mit absichern und vom männlichen »*breadwinner*«, also vom männlichen Normalarbeitsverhältnis im System der sozialen Sicherung ausgehen. Diese »Selbstbedienungsgesellschaften« bewahren das Patriarchat und überlassen der Ehefrau die Arbeiten im Haushalt und der Kinderbetreuung – mit der Folge einer niedrigen Erwerbsquote der Frauen (was aber im Unterschied zu Deutschland für Frankreich nicht entsprechend gilt!) und einer mangelnden Mobilisierung des Arbeitsmarktes in den angesprochenen Arbeitsmarktsegmenten.

Die Leitbilder, Finanzierungsmodi und sozialen Leistungen der unterschiedlichen Sozialstaatstypen könnten daher ähnlich den Kapitalismustypen nicht unterschiedlicher sein, wobei zu berücksichtigen ist, dass die hier referierten Sozialstaatstypen immer auch in bestimmter Weise eingebaut sind in die institutionellen Muster der jeweiligen Kapitalismustypen; also Anteil haben an den institutionellen Komplementaritäten, die diese ausmachen.

<sup>10</sup> Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

Noch deutlicher als die Sozialstaatssysteme sind die Systeme der Arbeitsbeziehungen in den westeuropäischen EU-Mitgliedsländern auf die Unterschiede der Kapitalismustypen bezogen – was kein Wunder ist, sind doch die Arbeitsbeziehungen stets der Kern des kapitalistischen Systems schlechthin. Diese Unterschiede werden sowohl in der Struktur, der Kultur und der Politik der Akteure in den Arbeitsbeziehungen der verschiedenen Länder deutlich, wobei wir uns hier wiederum auf unsere Referenzländer konzentrieren.<sup>11</sup>

In *Großbritannien* entwickelten sich kapitalistische Industrien schon sehr frühzeitig, im industriellen Sektor dominierten und dominieren weiterhin börsenfinanzierte kleine Unternehmen; die ebenfalls frühzeitig und zahlreich entwickelten Gewerkschaften waren vorwiegend Berufsvertretungen bzw. Vertretungen von bestimmten Beschäftigtengruppen, die z.T. zu allgemeinen Gewerkschaften (*»general unions«*) ausgebaut wurden, die aber in der Regel mit wenigen Ausnahmen klein blieben und sich selbst auf dem Markt potentieller Mitglieder marktmäßig orientieren, also um diese konkurrieren. So konnten sich weder Industrieverbände noch Flächentarifverträge entwickeln;<sup>12</sup> die Tarifpolitik konzentriert sich auf *»company bargaining«* (Unternehmenstarifverträge), über 210 (!) Einzelgewerkschaften (darunter wenige große und gut organisierte wie UNISON und GMB), die zusammen genommen auf einen vergleichsweise hohen Organisationsgrad kommen, konkurrieren auch in den Betrieben untereinander, der Dachverband TUC ist auf die Vermittlung zwischen den Gewerkschaften und (vor allem) auf die Unterstützung der Labour Party ausgerichtet (was sich allerdings unter *»New Labour«* zu ändern beginnt). Der Staat greift dann in die Arbeitsbeziehungen ein, wenn es aus Sicht der jeweiligen Politik gilt, die Macht der Gewerkschaften ordnungspolitisch einzuschränken (typisch dafür die Gesetzgebung zu Gewerkschaftsfusionen im 19. Jahrhundert und die Thatcherschen Gewerkschaftsgesetze). Die Kultur der Arbeitsbeziehungen ist konfliktorientiert (Sozialpartnerschaft ist bekanntlich nur starken Verbänden möglich, diese existieren aber nicht!), die *shop stewards* im Betrieb verstehen sich nicht im Sinne der Mitbestimmungsorgane im Unternehmen, sondern im Sinne einer Gegenmacht gegen die *»bosses«*, wobei zugleich die politische Ausrichtung der Gewerkschaftsbewegung keineswegs sozialistisch, sondern strikt reformistisch ist und in der Tradition der *Fabian Society* steht. Allerdings werden mit der Einführung Europäischer Betriebsräte neuerdings in die britischen Arbeitsbeziehungen auch kontinentaleuropäische Mitbestimmungsstrukturen eingebaut.

Grundsätzlich stehen dazu die *kontinentaleuropäischen Systeme* der Arbeitsbeziehungen in einem krassen Gegensatz: in der Regel dominieren hier große Gewerkschaftsverbände, die Streeck<sup>13</sup> darauf zurück führt, dass die kontinentaleuropäischen Gewerkschaften in ihrer Entstehungsphase bereits mit einem gut organisierten Kapitalismus als Gegner konfrontiert wurden, und als Antwort darauf starke Arbeitgeberverbände, die beide mehr oder minder organisations- und verpflichtungsfähig sind; diese Verbände orientieren ihre Politik vorwie-

11 Vgl. zum Folgenden Ebbinghaus (Fn. 3), Ferner, A./Hyman, R. (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford 1998; Hyman, R., *Understanding European Trade Unionism. Between Market, Class and Society*. London, Thousand Oaks, New Delhi 2001; Waddington, J./Hoffmann, R. (Hrsg.), *Zwischen Kontinuität und Modernisierung. Gewerkschaftliche Herausforderungen in Europa*, Münster 2002.

12 Vgl. dazu auch Streeck, W., *Gewerkschaften in Westeuropa*, in: Schroeder, W./Wessels, B. (Hrsg.), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2003, S. 86 ff.

13 Streeck, ebd.



gend sektoral (z.B. in der Form von Flächentarifverträgen), wenngleich aktuell ein Prozess einer »kontrollierten Dezentralisierung«<sup>14</sup> zu beobachten ist. Außerdem sind rechtlich abgesicherte Formen der Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene stärker ausgebaut als dies in Großbritannien der Fall ist, wo diese – sieht man einmal von den Europäischen Betriebsräten ab – so gut wie nicht existiert. Aber es gibt in den Organisationsformen der Gewerkschaften und in der Rolle des Staates bzw. in dem Verhältnis zwischen Staat und Tarifpartnern entscheidende Unterschiede:

So dominieren in den *skandinavischen Ländern* ebenso wie in *Deutschland und Österreich* große Einheitsgewerkschaften, die vorwiegend nach dem Industrieverbandsprinzip (in Österreich nach Sparten) organisiert oder untergliedert sind; die Einzelgewerkschaften schließen selbständig auf Basis der staatlich garantierten Tarifautonomie Flächentarifverträge ab (was Haustarifverträge oder Tarifverträge für Berufsgruppen nicht generell ausschließt), und die Umsetzung der Tarifverträge im Sinne der Anpassung an betriebliche Bedingungen wird oft durch betriebliche oder unternehmerische Mitbestimmungsorgane organisiert. Diese Mitbestimmungsorgane haben dabei nicht nur Informations- und Konsultationsrechte, sondern in ausgewählten Bereichen der Unternehmenspolitik Mitbestimmungs- und Mitentscheidungsrechte. In Österreich und in zwei Bundesländern in Deutschland werden die Arbeitsbeziehungen zudem zusätzlich durch die Zwangsmitgliedschaft der Beschäftigten in Arbeiterkammern ergänzt. Zugleich sind die Gewerkschaften im vorstaatlichen Bereich präsent, sei es, dass sie, wie in Skandinavien (s.o.), die Arbeitslosenversicherung organisieren und verwalten (was zu hohen Organisationsgraden geführt hat), sei es, dass sie wie in Deutschland, im korporatistischen System in halböffentlichen Organisationen mit den Arbeitgeberverbänden und dem Staat tripartistisch kooperieren (z.B. in der Sozialversicherung, im dualen Berufsausbildungssystem, in Forschungsinstitutionen).

Dagegen sind in den Ländern des etatistischen Kapitalismustyps wie *Frankreich und Italien* die Gewerkschaftsorganisationen nach politischen bzw. religiösen Kriterien organisiert, zugleich aber jeweils national-zentralistisch aufgebaut. Innerbetrieblich existieren zwar Mitbestimmungsorgane – z.B. die *conseils d'entreprise* in Frankreich oder die *RSU* in Italien –, deren Rechte sind aber im Wesentlichen auf Information und Konsultation beschränkt (und deren Vorsitz nimmt im Falle der *conseils d'entreprise* sogar der Unternehmer bzw. *patron* ein). Obwohl die Verbände als zentralistisch organisierte Gewerkschaftsverbände ebenso wie die Arbeitgeber- bzw. Industrieverbände in der Politik eine wichtige Rolle spielen, haben die Gewerkschaften in der Regel – besonders in Frankreich – nur einen geringen Organisationsgrad und sind dementsprechend nur bedingt verpflichtungsfähig. Ihre Stärke liegt in der fallweisen Mobilisierung der Nichtmitglieder auf der Straße und dem dadurch auf die Regierung ausgeübten Druck, denn sowohl die Tarifverträge als auch wesentliche Bedingungen der Arbeitsbeziehungen (wie z.B. die Arbeitszeit) werden entweder letztlich durch die Regierungsorgane durchgesetzt – in Frankreich durch Allgemeinverbindlichkeitserklärung seitens einer Kommission, der die Tarifpartner und Regierungsvertreter angehören<sup>15</sup> – oder aber direkt von ihr dekretiert. Insofern prägt der etatistische

<sup>14</sup> Traxler, F./Blaschke, S./Kittel, B., *National Labour Relations in Internalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*, Oxford 2001.

<sup>15</sup> Vgl. dazu genauer Vigneau, C./Sobczak, A., France: The helping hand of the state, in: Blanke, Th./Rose, E. (eds.), *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective*, Bulletin of Comparative Labour Relations No. 56, The Hague 2005, p.35 f.

Typ des Kapitalismus hier auch und gerade die Arbeitsbeziehungen, was sich in Frankreich darin zeigt, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad in der Privatwirtschaft gerade einmal 5 Prozent, die Tarifvertragsdeckungsquote aber knapp 90 Prozent beträgt!

Unabhängig davon, ob die Arbeitgeberseite sich überhaupt auf gemeinsame Tarifverhandlungen auf der europäischen Ebene einlassen will, ist daher absehbar, dass eine gemeinsame Plattform auf der Gewerkschaftsseite äußerst schwer herzustellen ist; dagegen sprechen nicht nur die unterschiedlichen nationalen Interessen, sondern vor allem die unterschiedlichen Strukturen und Kulturen in den Arbeitsbeziehungen der Mitgliedstaaten.<sup>16</sup>

Auch hier kann man die Systematik des Unterschieds in Bezug auf die Gewerkschaften in anderer Weise formulieren: Entwickelt man – wie dies Richard Hyman<sup>17</sup> tut – einen »Triangel« der politischen und kulturellen Orientierung für die unterschiedlichen europäischen Gewerkschaften zwischen *Markt, Klasse und Gesellschaft*, in dem dann die unterschiedlichen nationalen Gewerkschaften verortet werden, dann können die britischen Gewerkschaften zwischen Klasse (Klassenopposition gegen die Kapitalisten) und Markt, die deutschen Gewerkschaften ähnlich den schwedischen zwischen Gesellschaft (Integration in die Gesellschaft, Sozialpartnerschaft) und Markt (Tarifautonomie) und die italienischen Gewerkschaften zwischen Klassen(-opposition) und Gesellschaft platziert werden. Eine »Politik der Solidarität« auf europäischer Ebene wird auf dieser Basis jedenfalls auch für jene Akteure schwierig sein, die bereits in den Geburtsstunden ihrer Verbände das hohe Lied der internationalen Solidarität gesungen haben. Und dies gilt auch nur für die Gewerkschaftsverbände, nicht für die Arbeitgeberverbände, deren Mitglieder im europäischen Zusammenhang sowieso eher auf die Entwicklung von Arbeitsbeziehungen jenseits der betrieblichen oder Unternehmensebene verzichten.

#### 4. Nationale Ökonomietypen und Sozialstaatsmodelle unter Veränderungsdruck

Die hier vorgestellten Kapitalismustypen, Sozialstaatsmodelle und Typen der Arbeitsbeziehungen sind pfadabhängig, d.h. ihre Entwicklungen sind eingebettet in Bedingungen, gesellschaftliche und ökonomische Strukturen, die aufgrund ihrer Verflochtenheit den einmal entwickelten Systemen ein großes Trägheitsmoment verleihen und verhindern, dass ein radikaler Strukturbruch eintreten könnte. Allerdings sind es diese zugrunde liegenden Strukturen selbst, die zur Zeit in Frage gestellt werden, und zwar auf unterschiedlichen Ebenen: Auf der gesellschaftlichen Ebene hat in allen hier referierten Ländern seit den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts ein Modernisierungsprozess eingesetzt, der die sozialen Voraussetzungen – Klassenmilieus und -solidaritäten, traditionale Milieus, die patriarchalische Normalfamilie – in Richtung auf pluralisierte Milieustrukturen und offenere, individualistische Lebensstile verschoben hat und so die sozialen Grundlagen der kontinentaleuropäischen Sozialstaatsmodelle brüchig werden lässt. Zugleich wurde ökonomisch der fordistische Produktions- und Wachstumstyp in der Industrie, der einher ging mit dem Großbetrieb, der standardisierten Massenproduktion, dem (patriarchalischen)

<sup>16</sup> Hoffmann, J. (ed.), *The Solidarity Dilemma. Globalisation, Europeanisation and the Trade Unions*, Brussels 2002; Hoffmann, J./Hoffmann, R./Kirtton-Darling, J./Rampeltshammer, L. (eds.), *Europeanisation of Industrial Relations in a Global Perspective – Literature Review*, Dublin 2002.

<sup>17</sup> Hyman (Fn. 11).

Normalarbeitsverhältnis (*Mückenberger*) und einer vergleichsweise hohen Vereinheitlichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, zunehmend unterfüttert und ergänzt durch post-fordistische, dezentralisierte Formen kleinräumiger und netzwerkartig verbundener Produktions- und Dienstleistungsnetzwerke. Begleitet wird diese Entwicklung mit einer rasanten Verschiebung der Beschäftigtenstruktur in Richtung auf den Dienstleistungssektor hin (»Tertiärisierung«). In diesen Arbeitsmarktsegmenten dominieren kleinbetriebliche, »entgrenzte« und individualistische Formen der Beschäftigung – bis hin zum so genannten »Arbeitskraftunternehmer«.<sup>18</sup> Dies alles zusammengefasst kann den relativen Bedeutungsverlust erklären, den Großverbände wie Industriewerkschaften jetzt europaweit erfahren.<sup>19</sup>

Mit der Europäisierung – der Durchsetzung des Binnenmarkts Anfang der 90er Jahre – und mit der Dynamik des ökonomischen Internationalisierungsprozesses seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, des dadurch enorm erweiterten Drohpotentials einer »exit-option« der Kapitaleseite und mit den dramatischen Veränderungen in der internationalen Finanzarchitektur werden zudem besonders die Kapitalismustypen der »co-ordinated market economies« herausgefordert: Liberale Marktwirtschaften angloamerikanischer Prägung drängen die kontinentaleuropäischen und skandinavischen Wirtschaftssysteme des korporatistischen Typs in die Defensive. Mit ihrer Mischung von preiselastischer Massenfertigung und innovativer high-tech-Produktion, durch Börsenfinanzierung erzwungener kurzfristiger Renditeorientierung (shareholder value), der unternehmensbezogenen Regulierung der Arbeitsbeziehungen und der wohlfahrtsstaatlichen sozialen Grundsicherung sind sie kurzfristig reaktionsfähiger als korporatistische Systeme und sozialstaatliche Demokratien mit ihren vielfältigen Abstimmungs- und Konsenszwängen. Ihre Fähigkeit, die sozialen Kosten ökonomischer Wandlungsprozesse an die Gesellschaft weiter zu geben, zu »externalisieren«, erleichtert die Anpassung der Unternehmen an die Bedingungen globalisierter Finanzmärkte und die Wahrnehmung von exit-Optionen ohne kostspielige einzelwirtschaftliche Folgekosten.<sup>20</sup>

Eine eindeutige Richtung des dadurch hervorgerufenen Wandels der korporatistischen Marktwirtschaften ist zur Zeit nicht erkennbar – einerseits zeigen sich in den Unternehmen deutliche Anzeichen einer Konvergenz bei den Systemen der Unternehmensführung in den Kapitalgesellschaften (*corporate governance*), ohne dass andererseits dies zu einem Wechsel hin zu einem »liberal market economy«-Typ geführt hat. Eher kann hier – wie im Fall des deutschen »Rheinischen Kapitalismus« und des französischen »Etatismus« – von der Herausbildung von »Hybriden« gesprochen werden.<sup>21</sup> Auch die Sozialstaatsmodelle

<sup>18</sup> Vgl. dazu Kratzer, N., *Arbeitskraft in Entgrenzung*, Berlin 2003, und – in der Zuspitzung ihrer These durchaus umstritten – Pongratz, H.J./Voß, G.G., *Arbeitskraftunternehmer*, Berlin 2003.

<sup>19</sup> Vgl. dazu die Einleitung in: Waddington, J./Hoffmann, R., *Zwischen Kontinuität und Modernisierung – Gewerkschaftliche Herausforderungen in Europa*, Münster 2000, S. 15–56.

<sup>20</sup> Dabei ist es allerdings durchaus nicht so, dass nur die *co-ordinated market economy*-Typen unter Druck stehen: Während diese durch die Veränderung der Unternehmenskulturen und den Tertiärisierungsprozess erheblichen Pressionen ausgesetzt sind (vgl. dazu Hoffmann, (Fn. 7); Plumpe, W., Das Ende des deutschen Kapitalismus, in: *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung* Nr. 2/2005, S. 3–26), ohne dabei offensichtlich ihre Exportstärke verloren zu haben, sind die scheinbaren Gewinner des Globalisierungsprozesses, der angloamerikanische Typus der *liberal market economies*, zumindest statistisch die Verlierer (was die Industrie angeht). Denn deren *low skill-low wage*-Industrien der standardisierten Massenproduktion stehen jetzt in direkter Lohnkonkurrenz mit Niedriglohnökonomien und weisen deshalb – wie die US-Industrie – dramatische Beschäftigungsrückgänge auf.

<sup>21</sup> Vgl. Höpner, M., Wer beherrscht die Unternehmen?, Frankfurt/M./New York 2003; zum Wandel des französischen Etatismus vgl. Hancké, B., *Revisiting the French Model: Coordination and Restructuring in French Industry*, in: Hall/Soskice (Fn. 5), p. 307–336.

kamen unter Druck: Im deutschen Modell wurde die beitragsfinanzierte soziale Sicherung (Umlageverfahren) seit den 80er Jahren im Leistungsniveau stark eingeschränkt und durch den kontinuierlichen Ausbau familienpolitischer Leistungen ergänzt sowie in der jüngsten Vergangenheit durch die Einführung einer Grundsicherung im Alter im Zuge der Rentenreform 2001 und die Grundsicherung für Arbeitsuchende im Kontext der Hartz-Reformen 2005 forciert in Richtung auf eine universalistische, steuerfinanzierte Grundsicherung (mit privater Zusatzversicherung, »Riester-Rente«) umgebaut. Dagegen wurde das schwedische steuerfinanzierte Modell umgekehrt durch eine Beitragsfinanzierung ergänzt, ohne allerdings auf die universalistische Leistungserbringung zu verzichten. In den Arbeitsbeziehungen zeigt sich auf dem Kontinent eine deutliche Tendenz hin zu einer betrieblichen Öffnung der Flächentarifverträge im Sinne einer »kontrollierten Dezentralisierung«,<sup>22</sup> ohne die angloamerikanische Deregulierung in den Arbeitsbeziehungen zu übernehmen. Auch hier reichen die Veränderungen insgesamt nicht so weit, dass wirklich von einer Angleichung der Unterschiede gesprochen werden könnte.

Besonders stark betroffen von diesen Veränderungsprozessen ist, so hat es den Anschein, das deutsche Modell der Arbeitsbeziehungen. Worin auch immer die Gründe hierfür liegen, ob in der ausgeprägten sozialpolitischen Fixierung auf das Normalarbeitsverhältnis, in der starken Vetoposition der Arbeitgeber oder der Gewerkschaften im deutschen Verbändesystem der industriellen Beziehungen, oder in einer mangelnden politischen Durchsetzungsfähigkeit: Das Unbehagen, der »Rheinische Kapitalismus« sei den neuen Herausforderungen nicht gewachsen und könne sich auf sie nicht rasch und flexibel genug einstellen, ist in Deutschland weit stärker verbreitet als in Frankreich, den Niederlanden oder Schweden. Entsprechend stark sind in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik die Bestrebungen, zentrale Strukturelemente des deutschen Regulierungsmodells zu verändern.<sup>23</sup>

Ungeachtet dieser Differenzen kann davon ausgegangen werden, dass für die Herausbildung eines gemeinsamen europäischen Sozialmodells dieser Wandel und die gemeinsam erfahrene Bedrohung der jeweiligen nationalen Modelle durch die Internationalisierung der Kapitalbeziehungen neue Chancen einer Annäherung auf der europäischen Ebene ergibt. Denn angesichts des Grades der erreichten ökonomischen Integration ist ein protektionistischer Rückzug als Antwort auf die Veränderungen wenig realistisch (wenngleich dies auch nicht ausgeschlossen werden kann). Aussichtsreicher ist dagegen der weitere Ausbau europäischer Regulierung im Sinne einer »Wieder-Einbettung« entfesselter Kapitalströme auf der Ebene der Europäischen Union.

##### 5. *Europäische Union: »Race to the Bottom« oder Schaffung eines europäischen Sozialmodells?*

Der Nationalstaat hat die hier anhand von drei Bereichen (Kapitalismustypen, Sozialstaatsystemen und Systemen der Arbeitsbeziehungen) dargestellten unterschiedlichen institutionellen Formen der Einbettung der Ökonomien immer ermöglicht und zugleich nach außen hin abgeschirmt. Erst dadurch war es möglich, über lange Zeiträume stabile Systeme kapitalistischer Marktwirtschaften und deren Korrektur durch Systeme der Sozial- oder Wohlfahrtsstaaten und der Arbeitsbeziehungen erfolgreich zu entwickeln, die dann international auf den

<sup>22</sup> Vgl. Traxler et al. (Fn. 14).

<sup>23</sup> Blanke/Rose (Fn. 15).

Weltmärkten miteinander konkurrieren und ihre jeweiligen komparativen Vorteile gegeneinander ausspielen konnten.

Diese Politik der »Einbettung« war durchaus erfolgreich: Selbst unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten des »*liberal market economy*«-Typs ist das Niveau der Sozialleistungen in den westeuropäischen Ländern – gemessen als Anteil am Bruttosozialprodukt – allgemein deutlich höher als etwa in den USA. Und es kann keineswegs als ausgemacht gelten, dass entsprechende Erfolge auf europäischer Ebene von vorneherein ausgeschlossen sind, weil sich die europäischen Akteure aus den Mitgliedstaaten nicht auf eine Alternative zur Politik des »kleinsten gemeinsamen Nenners«, nämlich der Freisetzung des stummen Zwangs der Verhältnisse, des Marktes, einigen könnten. In der Tat existiert eine Reihe von Ansätzen, mit denen versucht wird, den Prozess der negativen Integration (i.e. der Freisetzung der Märkte und der gemeinsamen Geldpolitik durch die EZB im Euro-Raum) durch Elemente einer positiven Integration zu ergänzen oder gar zu ersetzen.

Vorausgesetzt sind den Elementen positiver Integration in normativer Hinsicht – darauf muss hier nicht näher eingegangen werden – die Anerkennung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der »*core labour standards*« der International Labour Organisation (ILO) in Genf. Große Relevanz besitzen ferner die in Art. 136 Abs.1 S.1 EGV in Bezug genommenen sozialen Grundrechte der Europäischen Sozialcharta sowie der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 und nicht zuletzt die Europäische Grundrechte-Charta von 2000, die als Teil II in den Entwurf der Europäischen Verfassung aus dem Jahr 2004 integriert wurde. Darüber hinaus können eine Reihe allgemeiner Ansätze benannt werden, durch die gemeinsame Regulierungen auf der europäischen Ebene im Sinne einer Wieder-Einbettung der freigesetzten Märkte entwickelt werden:

Von zentraler Bedeutung sind *erstens* die Gleichberechtigungs-, Gleichbehandlungs- und Gleichstellungsrechte, die der Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität von Arbeitnehmern und Selbständigen sowie der Integration der divergierenden Gruppen von Beschäftigten in den Arbeitsmarkt (aber längst nicht mehr nur in diesen allein, sondern auch in öffentlich angebotene, private Gütermärkte) dienen sollen. Ursprünglich aus wettbewerbspolitischen Motiven gespeist, haben sie eine enorme Eigendynamik entwickelt und bewirken die progressive personelle und sachliche Ausweitung von sozialrechtlichen Leistungsansprüchen. Dadurch verlieren die Nationalstaaten in zunehmendem Maße die Kontrolle über ihre Sozialleistungsbudgets, ein Trend, dem nur begrenzt durch Umstellung von Sozialtransfers von Geldleistungen auf (territorial gebundene) Sachleistungen entgegengewirkt werden kann.<sup>24</sup> Folglich wächst der Druck, sozialpolitische Aufgaben vermehrt auf die europäische Ebene zu verlagern. Dies setzt eine Erhöhung der eigenen Einnahmen der EU und in mittel- bis langfristiger Perspektive ihre eigene Steuerhoheit voraus – eine Perspektive, die den Hintergrund des aktuell so vehement geführten Streits um die EU-Finzen bildet.

Da ist *zweitens* das Instrument der Mindeststandards, das im Sinne einer positiven Integration spätestens seit den 70er Jahren von der Europäischen Kommission unter tatkräftiger Mithilfe der Rechtsprechung des EuGH entwickelt wurde. In einer Vielzahl von Richtlinien – die oft genug die Niveaus nationaler

<sup>24</sup> Vgl. Pierson, P./Leibfried, S., Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: Leibfried/Pierson (Hrsg.), Standort Europa – Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt a.M., 1998, S. 58 ff.

Regulierungen angehoben haben - werden jeweils Mindeststandards europaweit durchgesetzt, die sozusagen einen Sockel sozialer oder ökologischer Einbindung von ökonomischem Handeln garantieren. Dabei ist entgegen einem verbreiteten Vorurteil festzuhalten, dass die EU in den Art. 136 ff. EGV (i.d.F. des Vertrages von Amsterdam) weitreichende Kompetenzen auf dem Gebiet der Sozialpolitik besitzt, wobei der Rat überwiegend per Mehrheitsbeschluss und nicht länger nur einstimmig entscheiden kann. Nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen gem. Art. 137 Abs. 5 EGV nach wie vor Regelungen über Kernmaterien der Koalitionsfreiheit (Koalitionsrecht, Streik- und Aussperrungsrecht) und des Tarifrechts (das Arbeitsentgelt; Ausnahme: Art. 141 EGV, Entgeltgleichheit von Mann und Frau). Der Vorteil der Befugnis zur Setzung von Mindeststandards besteht zweifellos darin, dass das »Wie« der Einhaltung dieser Mindeststandards zumeist den nationalen Systemen überlassen bleibt. Der Nachteil: Die Standards sind oft (nicht immer!) niedrige Standards, die das Niveau der entwickelten kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten der EU 15 oft weit unterschreiten und immer noch Raum für ein »*race to the bottom*« lassen.

*Drittens* gibt es das *Wechselspiel von sozialem Dialog und Kommissionsvorlagen*, welches seit Mitte der 90er Jahre zu einer deutlichen Zunahme arbeitspolitisch relevanter Regelungen der EU geführt hat, die inzwischen Konturen eines eigenständigen Europäischen Sozialmodells erkennen lassen. Im Sozialen Dialog treten die europäischen Sozialpartner zumeist auf Initiative der Kommission branchenübergreifend oder auf sektoraler Ebene in Verhandlungen über den Abschluss europaweiter Vereinbarungen, die die Grundlage für verbindliche europäische Rechtsakte bilden. Scheitern die Verhandlungen der Sozialpartner, so versucht meist die Kommission, entsprechende Regelungen im »normalen« europäischen Gesetzgebungsverfahren zu schaffen. Die greifbaren Resultate des Sozialen Dialogs sind vergleichsweise gering: Bislang sind neben zahlreichen gemeinsamen Erklärungen, Stellungnahmen, Projekten und Initiativen lediglich fünf Rahmenabkommen (Elternzeit, Teilzeitarbeit, Befristung, Telearbeit und Stressvermeidung am Arbeitsplatz) abgeschlossen worden. Das zentrale Problem des Sozialen Dialogs besteht darin, dass die Arbeitgeberseite wenig Interesse an europäischen Tarifverhandlungen hat, weil sie sieht, dass die Unternehmensinteressen auf der europäischen Ebene viel besser unternehmensintern durchgesetzt werden können.<sup>25</sup> UNICE als Verband der Arbeitgeber auf europäischer Ebene hat wenig Kompetenzen und ist noch weniger willens, sich mit dem gewerkschaftlichen Dachverband ETUC oder den europäischen gewerkschaftlichen Industrieverbänden zum Zwecke von Tarifverhandlungen an einen Tisch zu setzen. Für die Gewerkschaften gilt dies zwar in geringerem Ausmaß. Aber auch hier sind die Interessen an einer einheitlichen europaweiten Regulierung von Arbeitsbedingungen höchst unterschiedlich ausgeprägt. Die – wenn auch gescheiterten – Verhandlungen der Sozialpartner waren jedoch eine wichtige Voraussetzung für die Durchsetzung bedeutender sozialpolitischer Reformvorhaben wie der Einrichtung der Europäischen Betriebsräte, der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer auf einzelstaatlicher Ebene und zur Beweislast bei geschlechtsbedingter Diskriminierung.

*Viertens* ist die Periode vom Ende der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts bis Anfang des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts durch eine Fülle erfolgreicher arbeits- und sozialpolitischer Initiativen auf EU-Ebene charakterisiert.

<sup>25</sup> Keller, B./Sörries, B.: Der neue Sozialdialog auf europäischer Ebene: Erfahrungen und Perspektiven, Sonderdruck aus: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stuttgart u.a. 1998, S. 715 ff., 723.



Zu diesen rechnet neben der Verabschiedung der insgesamt vier Antidiskriminierungsrichtlinien die erfolgreiche Beschlussfassung über die »Europäische Aktiengesellschaft« (und die Europäische Genossenschaft) und die in ihnen stattfindende Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene sowie die Verabschiedung der Europäischen Grundrechte-Charta, die weit über die meisten nationalen Verfassungsgarantien in den Mitgliedstaaten hinaus zahlreiche soziale Grundrechte statuiert. Diese besitzen zwar derzeit noch keinen rechtsverbindlichen Charakter – und werden ihn möglicherweise aufgrund der gescheiterten Referenden zum Verfassungsentwurf in Frankreich und den Niederlanden auch nicht erlangen. Aber gleichwohl ist ihre Bedeutung als Referenzpunkte rechtlicher Argumentation nicht zu unterschätzen.

*Fünftens* schließlich wurde in den 90er Jahren die »open method of co-ordination« (OMC) ins Leben gerufen, die offene Methode der Koordinierung. Damit wurde nicht zuletzt auf die Tatsache reagiert, dass in der Europäischen Union unterschiedliche bis gegensätzliche Regulierungssysteme (die hier referierten Kapitalismustypen, Sozialstaatsmodelle, Arbeitsbeziehungen) versammelt sind, die auf einer europäischen Regulierungsebene nicht miteinander kompatibel sind. Deshalb sollen die Länder, die ihre Systeme am ehesten einander annähern können, stärker zusammenarbeiten, sich in einer offenen Weise koordinieren, so dass einerseits die Heterogenität und Komplexität innerhalb der Europäischen Union reduziert wird und auf dieser Basis sich europaweit an ein gemeinsames Sozialmodell angenähert werden kann. Andererseits soll so verhindert werden, dass bisher funktionierende sozialökonomische Zusammenhänge zerrissen werden und so die Lösung des Problems – die europäische Regulierung – selbst zum Problem wird. Dazu sollen Nationale Aktionsprogramme (NAPs) dienen, die jeweils jährlich gemeinsam überprüft werden. So unzureichend die bisherigen empirisch nachweisbaren Ergebnisse dieses Ansatzes sind, der eine »Politik der Diversität« (F.W. Scharpf) umzusetzen versucht, so realitätstüchtig dürfte dieses Instrument auf lange Sicht sein. Denn mit dieser Politik wird nicht top-down ein bestimmtes Modell verordnet – mit u.U. katastrophalen Folgen für jene nationalen Systeme, die diesem verordneten Modell nicht kompatibel sind –, sondern es wird versucht, die unterschiedlichen nationalen Systeme vorsichtig und in einer offenen Weise von unten einander anzunähern. Dabei wird deren Autonomie nach Meinung soziologischer Beobachter nicht nur respektiert, sondern sogar positiv aufgegriffen: Durch »deliberative und konsensuale Abstimmung gemeinsamer Ziele, moralischen Wettbewerb, Inszenierung von Lernprozessen und durch Anreize zu zielgerechtem Handeln«. <sup>26</sup>

Die »open method« wird insbesondere dort eingesetzt, wo keine ausdrückliche Kompetenz der Gemeinschaft besteht oder falls diese zur Regelung der Sachmaterie nicht ausreicht. Sie ist als Alternative zum gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebungsverfahren konzipiert. So wird die Einfügung der offenen Methode in Art. 137 Abs. 2a) EGV dahingehend interpretiert, dass sie sich speziell auf diejenigen Bereiche bezieht, in denen die EU nicht durch den Erlass von Richtlinien auf eine Rechtsangleichung durch verbindliche Mindestvorschriften hinarbeiten kann. <sup>27</sup>

Die Methode der offenen Koordinierung erscheint angesichts des Erlahmens der Ansätze zu einer autonomen Koordinierung der Tarifpolitik wie geschaffen, um

<sup>26</sup> Schmid, G./Kull, S., Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur »Methode der offenen Koordinierung«, WZB, discussion paper Februar 2004, S. 17.

<sup>27</sup> Högl, E. in: von der Groeben/H./Schwarze, J. (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., 2003, Art. 137 Rn. 49.

eine Koordinierung der nationalen Tarifpolitiken zu bewirken und diese in Richtung europäisch erwünschter (z.B. beschäftigungspolitischer) Ziele zu lenken: Es fehlt insoweit an einer EU-Kompetenz; die nationalen Pfade werden nicht durch rechtliche Anordnung zwangsvereinheitlicht, wodurch die Autonomie der Tarifparteien geschont wird; ein »moralischer« Wettbewerb in Gestalt vielfältiger Berichts-, Beteiligungs-, Wettbewerbs- und Kommunikationskanäle wird institutionalisiert und gestützt. Ein derartiger indirekter Anstoß zur Angleichung der Orientierungspunkte der industriellen Beziehungen in Europa ist notwendig. Denn die Entwicklung, die die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU angesichts der gemeinsamen Herausforderungen von Internationalisierung, Globalisierung, wachsender Unternehmenszentrierung, Individualisierung und Mitgliederschwund genommen hat, zeigt, dass von einer Tendenz zur Ausbildung vergleichbarer Strukturen keine Rede sein kann. Ganz im Gegenteil: Jedes »industrielle System« reagiert pfadabhängig im Sinne einer begrenzten Modifikation und Verstärkung seiner tradierten, spezifischen Merkmale.<sup>28</sup> Trotz gemeinsamer Herausforderungen zeichnet sich keine konvergierende Entwicklung der Systeme ab.

#### 6. Fazit: Gibt es ein europäisches Sozialmodell?

Die Frage, ob es ein europäisches Sozialmodell gibt, lässt sich derzeit nur wie folgt beantworten: Vorerst sicherlich nicht, wenn darunter ein geschlossenes System marktkorrigierender sozialökonomischer Regulierung verstanden wird. Aber es gibt erstens in allen westeuropäischen Mitgliedstaaten ein vergleichsweise hohes Niveau sozialstaatlicher Absicherung, und es gibt zweitens auf der europäischen Ebene Ansatzpunkte für die Ausbildung eines eigenen sozialstaatlichen Rahmens. Deren wesentliche Elemente haben wir zuvor dargestellt. Welche »Gestalt« sich daraus ergibt, ist einstweilen ungewiss. Sicher ist soviel: Auf europäischer Ebene fehlt es erklärtermaßen an autonom handlungsfähigen Akteuren der industriellen Beziehungen. In Konzepten von – gar paritätischer – Macht und Gegenmacht kann die europäische arbeits- und sozialrechtliche Entwicklung nicht begriffen werden.<sup>29</sup> Angesichts dieser Tatsache greifen die auf nationaler Ebene üblichen Erklärungsmuster für sozialpolitische Veränderungen nicht. Da es gleichwohl unverkennbar erhebliche arbeits- und sozialrechtliche Entwicklungsschritte auf Gemeinschaftsebene gibt, kann sich die Entschlüsselung ihrer Dynamik nicht auf tradierte Deutungsmodelle stützen. Wir vermuten, dass sich auf europäischer Ebene forciert die Muster eines auf internationale Konkurrenzfähigkeit ausgehenden, postfordistischen Regulationsstyps ausbilden und durchsetzen, wie er ansatzweise auch auf nationalstaatlicher Ebene zu beobachten ist. Dies würde die Vorreiterfunktion erklären, die die europäische Sozialpolitik gegenüber den Mitgliedstaaten seit Beginn der 90er Jahre gewonnen hat.

Elemente dieses Regulationsmodells sind eine Bestärkung der Individualisierung der Arbeitsbeziehungen, eine gezielte Inpflichtnahme der Leistungsbereitschaft und Kreativität der Beschäftigten, die Nutzung und indirekte Steuerung ihrer Autonomie und der ihrer Interessenvertretungen, die »Normalisierung« atypischer Beschäftigung, die Dezentralisierung und Verbetrieblichung kollektiver Regelungsmuster, die Aufwertung »freiwilliger« Vereinbarungen gegenüber

<sup>28</sup> Blanke/Rose (Fn. 15).

<sup>29</sup> Däubler, W., Auf dem Weg zu einem europäischen Arbeitsrecht?, in: Krämer, L./Micklitz, H.-W./Tonner, K. (Hrsg.), *Liber amicorum Norbert Reich*, 1997, S. 441 ff., 450.

verbandlichen oder gar staatlichen Normierungen und insgesamt die Subtilisierung von Steuerungsmedien zugunsten persuasiver kommunikativer Regulierungsformen. Im Verbund mit der ausgeprägten Antidiskriminierungsprogrammatik entsteht so insgesamt das Bild emanzipierter Arbeitsbeziehungen, die auf Kontrakten zwischen Gleichberechtigten aufruhren, die allenfalls noch indirekter Stützung durch kollektive Verbandsakteure oder staatliche Agenturen bedürfen. Die Botschaft, die von einem solchen Umbau der Arbeitsbeziehungen ausgeht, ist ambivalent: Sie appelliert an die Selbständigkeit und Selbstbestimmung der Beschäftigten, um sie umso effektiver einzubinden. Sie weicht hartnäckig und strategisch gezielt allen »harten«, autoritativ gesicherten Mitbestimmungsrechten der Repräsentanten der Beschäftigten aus, bietet aber im Gegenzug »weichen« Mitbeteiligungsinteressen vergleichsweise breiten Raum. Sie transformiert die Betriebe von Befehls- und Gehorsamsapparaturen in Kommunikationssysteme, in denen alle Beteiligten legitime Ansprüche auf Respekt anmelden können. Skeptiker mutmaßen, dass sich hinter dieser Veränderung nur die unmäßiger gewordenen Ansprüche auf die Nutzung menschlicher Arbeitsfähigkeiten und subjektiver Potentiale verbergen. Optimisten halten dagegen: Es seien vitale Bedürfnisse beider Seiten, die diese neuen Formen der Kooperation und von »Bündnissen für Arbeit« bedingen. In diesem neuen Regulationsmodell kämen die Arbeitnehmer ebenso zu ihrem Recht wie die Arbeitgeber. Welches auch immer die Logik ist, die sich mit der Etablierung eines europäischen Regulationsmodells durchsetzt: In derartigen Transformationsprozessen besteht immer die Gratwanderung zwischen der Entwicklung eines durchsetzungsfähigen Regulierungsmodells und dem Problem, dass eben dadurch für sich erfolgreiche nationale soziale Systeme der Produktion, des Wohlfahrtsstaates und der Arbeitsbeziehungen beeinträchtigt oder gar zerstört werden. Da diese Gratwanderung durch die Erweiterung der EU nach Osten mit dem Beitritt von Ländern, die bisher keine eigenen sozialen Systeme kapitalistischer Produktion und der Arbeitsbeziehungen entwickeln konnten und die über weit weniger entwickelte Sozialstaatssysteme verfügen, nicht einfacher geworden ist, ist Behutsamkeit angezeigt: Das Projekt Europa hängt, dies hat die Abstimmung über den Verfassungsentwurf gezeigt, am seidenen Faden der Integrationsfähigkeit des Europäischen Sozialmodells.