

Zeit für eine politische Neuorientierung: Die Gewerkschaften und die Hoffnung auf ein soziales Europa*

HANS-JÜRGEN URBAN

Kein Zweifel: Europa hat in den deutschen Gewerkschaften verlässliche Unterstützerinnen. Sozialer sollte es sein, aber ansonsten stehen sie ohne Wenn und Aber hinter der europäischen Einigung – so ließe sich das Essential der bisherigen gewerkschaftlichen Position zusammenfassen. Doch diese nahezu unbedingte Europafreundlichkeit gerät angesichts aktueller struktureller Verschiebungen im europäischen Integrationsprozess zunehmend ins Wanken. Fragt man nach Ursachen und Auslösern der in Gang gekommenen Debatte um die Zukunft der gewerkschaftlichen Europapolitik, so geraten zunächst die aktuellere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sowie offensichtliche Unzulänglichkeiten der Europäischen Union (EU) bei der Bewältigung der aktuellen Finanz- und Realwirtschaftskrise in den Blick. Welche Konsequenzen dies für die zukünftige europapolitische Positionierung der Gewerkschaften in Deutschland hat, ist gegenwärtig nicht absehbar und dürfte Resultat eines anstehenden, vermutlich konfliktiven Diskussionsprozesses sein.

Die These, die hier mit Blick auf die Positionierung der Gewerkschaften im weiteren Fortgang der europäischen Integration formuliert und diskutiert werden soll, lautet: Der gegenwärtige Entwicklungspfad der EU ist für die abhängig Beschäftigten und ihre Gewerkschaften mit Risiken verbunden, die auch nach einer geänderten Rechtsprechung des EuGH oder einem neuen Wirtschaftsaufschwung nicht verschwinden würden. Die Gewerkschaften stehen vielmehr vor der Aufgabe einer strategischen Neuorientierung ihrer Europapolitik, um sich über eine pro-europäische Europakritik einen neuen reflektierten Europarealismus zu erarbeiten. Dieser neue Realismus hätte zur Kenntnis zu nehmen, dass

* Der vorliegende Beitrag greift Überlegungen aus einem Diskussionsbeitrag des Autors (vgl. *Mitbestimmung* 3/2009: 28–32) auf, die aktualisiert, erweitert und in den aktuellen wissenschaftlichen Diskurs um Strukturveränderungen in der Europäischen Union eingeordnet werden.

die voranschreitende Infragestellung von Sozialstandards und die Erosion gewerkschaftlicher Organisations- und Verhandlungsmacht keine vorübergehenden Phänomene darstellen, sondern in der politischen Ökonomie des gegenwärtigen Integrationspfades sowie dem institutionellen Design der EU strukturell verankert sind. Eine Revitalisierungsperspektive der Gewerkschaften in Europa kann nur über den Weg einer sozial-ökonomischen Neuprogrammierung des Integrationsprozesses erwartet werden. Ein gewerkschaftlicher Beitrag zu einer solchen Neuprogrammierung der EU avanciert damit zu einem Essential einer problemadäquaten gewerkschaftlichen Europapolitik.

Gründe und Grenzen gewerkschaftlicher Europafreundlichkeit

Beginnen wir mit einigen Gründen, die der nahezu unbedingten Europafreundlichkeit der Gewerkschaften in der Vergangenheit zu Grunde lagen. Die grundsätzlich positive Stellung der deutschen Gewerkschaften gegenüber dem Prozess der europäischen Einigung scheint seit geraumer Zeit ein wenig naiv, gleichwohl war sie stets begründet (und durchaus sympathisch). So gehörte die demokratiepolitische Einhegung Deutschlands durch die europäische Integration und seine Rolle als Vorbild-Europäer zum Gründungskonsens der deutschen Nachkriegsgesellschaft und war ein nachvollziehbarer Reflex auf die jüngere deutsche Geschichte. Das galt zumal nach der Wiedervereinigung. Zugleich fürchteten die Gewerkschaften unerwünschten Applaus aus dem rechten Lager, das sich mit seiner prinzipiellen Europaablehnung an eine dezidierte Europakritik der Gewerkschaften anhängen könnte. Und nicht zuletzt trugen die erwarteten ökonomischen Erträge der europäischen Integration zur gewerkschaftlichen Europafreundlichkeit bei. In einem europäischen Binnenmarkt, so die Hoffnung, ließen sich die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft ausbauen und die Wettbewerbsgewinne in Wohlfahrtsgewinne für Belegschaften und Gesellschaft umwandeln.

Sicherlich hat sich vieles an dieser Sichtweise historisch bewährt. Gleichwohl sind die Säulen gewerkschaftlicher Europafreundlichkeit in der jüngeren Vergangenheit ins Wanken geraten. Auch dafür existieren identifizierbare Gründe. Mit der »Lissabonner Strategie« will Europa zur wettbewerbsstärksten Wirtschaftsregion der Welt aufsteigen. Die

Folge ist ein weitreichender wettbewerbspolitischer Restrukturierungsprozess der Union. In diesem versuchen die Mitgliedstaaten, oftmals gestützt auf nationale Wettbewerbspakte zwischen Kapital, Arbeit und Staat, wirtschaftliche und machtpolitische Geländegewinne zu realisieren. Auch deshalb erschien Europa bereits vor der Finanzkrise immer seltener als harmonischer Staatenbund und immer öfter als Arena machtpolitischer Interessenkonflikte und wenig gemeinschaftsverträglicher Verhandlungsstrategien.

Diese Rückbesinnung auf die politische Suche nach nationalen Vorteilen unterminiert auch die Fähigkeit der Europäischen Union, sich zügig und zeitnah auf eine gemeinsame Strategie zur Bekämpfung der globalen Finanz- und Realwirtschaftskrise zu verständigen. Im Zangengriff seit längerem wirkender Basistrends und akuter Probleme infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise wirkt die EU mitunter »hilflos und zerstritten«. ¹ Dieser eklatante Mangel an Politikfähigkeit könnte sich, so der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler und Nobel-Preisträger Paul Krugman, als entscheidende Hürde einer erfolgreichen Anti-Krisenpolitik in Europa erweisen. Zwar verfüge Europa, im Gegensatz zu den USA, über den Vorteil eines umfassenden und generösen Wohlfahrtsstaates mit seinen positiv wirkenden automatischen Stabilisatoren. Doch da die wirtschaftliche und monetäre Integration der politischen weit vorausgeceilt sei, fehle Europa eine politische Institution und gar eine europäische Regierung, die im Sinne einer Gesamtverantwortung für die europäische Ökonomie eine problemgerechte Fiskalpolitik betreibe und die in der Lage wäre, eine angemessene Geldpolitik der Europäischen Zentralbank zu unterstützen. ²

Es spricht viel für die Einschätzung, dass diese »strukturelle Schwäche in Zeiten der Krise« (Paul Krugman) auf generelle Konstruktionsfehler der EU verweist, die nun unter dem Stress der Weltwirtschaftskrise schonungslos enthüllt werden. Die Problemlösungskapazitäten der EU scheinen in hohem Maße defizitär und eine Spaltung Europas als Folge

-
1. Huffschmid, Jörg: »Hilflos und zerstritten: die Europäische Union in der Krise«, Vorwort zur deutschen Ausgabe des EuroMemorandum 2008/2009. EuroMemorandum-Gruppe: EuroMemo 2008/2009, Supplement der Zeitschrift *Sozialismus* 4/2009: 1–6. Außerdem: Pinzler, Petra u. a. (2009): »Was von Europa übrig bleibt. Auf der Suche nach nationalen Vorteilen ramponieren die EU-Länder den Binnenmarkt und ihre alten Ideale«, in: *Die Zeit* (19. Februar).
 2. Krugman, Paul (2009): »A Continent Adrift«, in: *The New York Times* (23. März).

einer unzulänglichen Krisenbewältigung nicht ausgeschlossen.³ Auf jeden Fall dürfte die mehr als holprige Krisenpolitik der EU die Reputation Europas in breiten Bevölkerungskreisen weiter beschädigen und könnte langfristig die Zustimmung zum europäischen Projekt an sich in Frage stellen. Dies erhöht die Gefahr neo-nationalistischer Reflexe in einer Konstellation, in der ohnehin seit geraumer Zeit zu konstatieren ist, dass die Selbstbeschränkung linker Europakritik das europäische Projekt nicht nachhaltig stärken und vor Kritik schützen konnte. Stattdessen werden heute »Kritiken am Integrationsprojekt (...) nicht durch die politische Linke, sondern durch die Rechte eingebracht« und damit in der Regel in den Kontext eines unappetitlichen nationalistischen Sozialpopulismus eingebettet.⁴ Schließlich verbinden die Beschäftigten den europäischen Binnenmarkt nicht mehr mit einer Wohlstandsperspektive, sondern eher mit Standort- und Arbeitsplatzverlagerungen, sozialer Prekarisierung und Abbau von Arbeitnehmerrechten. In der Folge entsteht eine Europaskepsis, die sich in eine profunde Europa-Ablehnung auszuwachsen droht. Ergebnisse des Eurobarometers und die ablehnenden Voten in Frankreich, den Niederlanden und Irland gegenüber dem »Verfassungsvertrag« zeugen davon.

Europäisches Sozialmodell oder radikalierter Binnenmarkt

Wie die politische Klasse insgesamt, so haben auch die Gewerkschaften bisher relativ hilflos auf diese Entwicklungen reagiert. Jedenfalls konfligiert ihre Europafreundlichkeit immer offensichtlicher mit der wachsenden Europaskepsis und den machtpolitischen Realitäten in Europa. Zugleich drohen die Gewerkschaften im Zangengriff radikalierter Marktintegration und forcierter Liberalisierungspolitik noch schneller an Mitgliedern, Verhandlungsmacht und politischem Einfluss zu verlieren.⁵

-
3. Dazu etwa Joachim Bischoff/Richard Detje: »Europa vor der Spaltung? Struktur- und institutionenkonservierende Krisenpolitik der Europäischen Union«, in: *Sozialismus* 4/2009: 26–31.
 4. Tiemann, Guido: »Sozioökonomische Determinanten von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung«, in: Martin Höppner/Armin Schäfer (Hrsg.) (2008): *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*. Frankfurt/M.: Campus: 241–276, hier 267 f.
 5. Hans-Jürgen Bieling/Christian Deckwirth/Stefan Schmalz (Hrsg.) (2008): *Liberalisierung und Privatisierung in Europa*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Es hilft nichts: Irgendwann muss die Frage gestellt und beantwortet werden, warum die Kluft zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration und die Europaskepsis immer größer werden – trotz gewerkschaftlicher Gegenforderungen und Europawerbung.

Seit geraumer Zeit ist Bewegung in die Debatte der deutschen Gewerkschaften um die Zukunft der Europäischen Union und die Stellung der Lohnabhängigen und Gewerkschaften in ihr gekommen. Eine gewisse Bedeutung kommt dabei den aktuellen Forschungen und Stellungnahmen aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln (MPIfG) zu. Seit Jahren liefert dieses national wie international als Exzellenz-Zentrum anerkannte Institut Forschungsergebnisse und Erklärungsansätze für die gegenwärtigen, aus gewerkschaftlicher Sicht äußerst besorgniserregenden Entwicklungen in Europa. Doch erst im Umfeld der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise sowie politischer Weichenstellungen von Europäischer Kommission und Europäischem Gerichtshof scheinen diese auf breitere Resonanz in der langsam in Gang kommenden Debatte um eine neue Standortbestimmung der Gewerkschaften in der Europapolitik zu stoßen.⁶

Bereits in den 1980er Jahren hatte Fritz W. Scharpf seine, zum Klassiker der Europaforschung avancierte These von der »Politikverflechtungsfälle« (»Joint-Decision Trap«) im europäischen Institutionensystem präsentiert.⁷ Die sozialpolitischen Akteure, so die Kernaussage, hätten sich in eine komplizierte »pathologische« Situation hineinmanövriert: Einerseits seien nationale und europäische Politikentscheidungen eng miteinander verflochten und voneinander abhängig. Doch während die institutionellen Entscheidungsregeln marktschaffende Politikstrategien – etwa zur Beschleunigung der EU-Binnenmarktintegration – beförderten (»negative Integration«), würden Marktkorrekturen und soziale Mindeststandards (»positive Integration«) durch eben diese Entscheidungsregeln blockiert, da sie mitgliedstaatliche Interessenkonflikte infolge heterogener Ausgangsbedingungen kaum aufzulösen vermögen. Und diese institutionelle Blockade sei aufgrund vieler Vetopunkte und -spieler kaum zu

6. Vgl. dazu Scharpf Wolfgang F. (2008): »Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen«, in: *Mitbestimmung* H. 7+8: 18–23, sowie die in Anmerkung 2 genannten Beiträge.

7. Vgl. Scharpf, Wolfgang F. (1985): »Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/1985: 323–356.

überwinden. Die Folge: Der Europäischen Integration wohne, so Scharpf Ende der 1990er Jahre, eine Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration inne, die die Balance zwischen Staat und Markt systematisch zu Ungunsten des Staates und seiner Fähigkeit verschiebe, regulierend in den Marktprozess einzugreifen.⁸

Wenn die aktuellen Forschungsergebnisse aus dem Kölner MPIfG eine »Radikalisierung der Binnenmarktintegration« konstatieren, so liegt diese Zeitdiagnose auf der skizzierten Argumentationslinie.⁹ In seinen jüngeren Urteilen habe der EuGH, so das zentrale Argument, den wirtschaftlichen Grundfreiheiten einen durch das europäische Primärrecht nicht gedeckten Vorrang gegenüber staatlichen und gewerkschaftlichen Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheiten eingeräumt. Dies laufe auf eine unbegrenzte Freiheit ökonomischen Wettbewerbshandelns hinaus und befördere den sozialen Unterbietungsdruck, der sich durch die Osterweiterung ohnehin verstärkt habe. Dieser generelle Vorrang unternehmerischer Wettbewerbsinteressen vor den Verteilungs-, Beschäftigungs- und Sicherheitsinteressen der Beschäftigten sei jedoch weder durch die europäischen Verträge noch durch den bekundeten Willen der europäischen Regierungen gedeckt. Mit dieser »richterlichen Rechtsfortbildung«¹⁰ betreibe der EuGH eine anmaßende »judikative Politik«¹¹ und überschreite systematisch seine Kompetenzen.

Scharpfs Vorschläge zur Abwehr der destruktiven Wirkungen der negativen Integration provozieren und dürften die Europa-Debatte (nicht nur) in den Gewerkschaften weiter beleben. Die Mitgliedstaaten, so Scharpf, sollten etwa auf die Einführung »politisch konditionierter Abweichungsrechte« (»opt-outs«) in die europäischen Verträge drängen, um

-
8. Vgl. Scharpf, Wolfgang F. (2000): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/M.: Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung.
 9. Vgl. Martin Höppner/Armin Schäfer (Hrsg.) (2008): *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, a. a. O.
 10. Höppner, Martin (2008): »Usurpation statt Delegation: Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf«, MPIfG Discussion Paper 08/12 (Dezember); zum gleichen Sachverhalt siehe auch Klaus Dräger/Janeta Mileva (2008): »Der europäische Weg zur Knechtschaft. Wie der Europäische Gerichtshof das Streikrecht aushebelt«, in: *Sozialismus* 7–8/2008: 28–33.
 11. Schmidt, Susanne (2008): »Europäische Integration zwischen judikativer und legislativer Politik«, in: Höppner/Schäfer: *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, a. a. O.: 101–127.

auf nationalstaatlicher Ebene von Vorgaben des Europarechts abweichen zu können. Zugleich sollten sie dem EuGH durch die Nichtbefolgung seiner Urteile den Rechtsgehorsam aufkündigen – bis geklärt sei, ob die EuGH-Urteile durch den Willen des Gesetzgebers gedeckt sind.¹²

Ansätze einer pro-europäischen Europakritik

Folgt man der Analyse aus Köln, dann dürften nicht nur Anstrengungen für mehr marktkorrigierende Sozialpolitik oder einen Sozialstaat auf europäischer Ebene schlicht aussichtslos bleiben. Überdies droht die forcierte Binnenmarktdynamik die Basisinstitutionen des nationalen Sozialstaates zu beschädigen. Das gilt nicht zuletzt für das deutsche Tarifsysteem, die Unternehmensmitbestimmung und weitere Arbeits- und Sozialrechte. In der Folge würden institutionelle Machtpositionen, wirtschaftliche Verhandlungsmacht und politischer Einfluss der Gewerkschaften weiter schwinden.

Die Gewerkschaften stehen vor der Aufgabe, sich der neuen Dramatik der Situation zu stellen. Zunächst ist festzustellen: Der Vorwurf maßloser Kompetenzüberschreitungen und der systematischen Missachtung des Willens des europäischen Gesetzgebers durch den EuGH ist nicht neu. Zu vernehmen ist er auch aus dem konservativen Lager. Aus dieser eher europaskeptischen Perspektive stehen die EU-Institutionen prinzipiell unter dem Verdacht, das Subsidiaritätsprinzip systematisch zu missachten und in die Sphären der Mitgliedstaaten hineinregieren zu wollen. Der EuGH, so argumentieren etwa Roman Herzog und Lüder Gerken¹³, habe immer wieder den Willen des europäischen Gesetzgebers in sein Gegenteil verkehrt und sich als letztinstanzlicher Wächter von Subsidiarität und den Belangen der Mitgliedstaaten diskreditiert. Unverzichtbar sei daher die Errichtung eines vom EuGH unabhängigen Gerichtshofs für Kompetenzfragen.

Man wird davon ausgehen können, dass diese Variante der EuGH-Kritik nicht aus der Befürchtung eines dauerhaften sozialen und demo-

12. Scharpf, Wolfgang F. (2008): »Individualrechte gegen nationale Solidarität«, in: Höppner/Schäfer: *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, a. a. O.: 89–99.

13. Roman Herzog/Lüder Gerken (2008): »Stoppt den Europäischen Gerichtshof«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (8. September).

kratischen Defizits Europas gespeist wird. Jedenfalls sind bisher weder der Ex-Bundespräsident Herzog noch das Vorstandsmitglied des Centrums für Europäische Politik (CeP)¹⁴ Gerken als Streiter für energische sozialstaatliche Regulierungen in Deutschland oder Europa aufgefallen. Erkennbar wird ein neo-nationalistischer Realismus, der den verschärften Kampf der Mitgliedstaaten um günstige wirtschafts- und machtpolitische Positionen im Zuge der wettbewerbspolitischen Restrukturierung der EU bestimmt. Zu diesem Zweck ist es nötig, dass die Nationalstaaten, wie im Lissabonner Vertrag erneut kodifiziert, die »Herren der Verträge« bleiben und sich wie bei der Bewältigung der gegenwärtigen Krise, von Institutionen der EU nicht ins Handwerk pfuschen lassen.

Anders dürfte die polit-ökonomisch fundierte Positionierung aus dem MPIfG zu bewerten sein. Man mag gegen die Scharpfsche Strategieempfehlung einwenden, sie rede einer Re-Nationalisierung der Politik das Wort. Oder man mag kritisieren, sie sei offen für einen wohlstandsnationalistischen Protektionismus, der den deutschen Wettbewerbskorporatismus zwischen Kapital, Arbeit und Staat gegen unliebsame Konkurrenz verteidigen wolle, ohne die legitimen Aufholinteressen etwa der neuen EU-Mitgliedstaaten angemessen zu berücksichtigen. Scharpfs Analysen taugen eben aber auch als Basis einer pro-europäischen Europakritik, die nicht auf eine Re-Nationalisierung, sondern auf einen neuen europäischen Entwicklungspfad zielt und die aus der Diagnose der macht- und sozialpolitischen Defizite des Integrationsprozesses Korrekturbedarfe ableitet. Nicht, um den Einigungsprozess zu stoppen oder zu diskreditieren, wohl aber, um ihn neu zu programmieren. Die wissenschaftliche Analyse deckt die Problemkonstellationen auf und formuliert Empfehlungen. Für problemadäquate Politikstrategien sind die politischen Akteure verantwortlich.

Was also tun? Für die Gewerkschaften dürfte ein prinzipiell europakritischer Rückzug auf den Nationalstaat kein sinnvoller Weg sein. Unternehmensentscheidungen, Arbeitsmärkte und Verteilungskonflikte haben unumkehrbar die nationalstaatlichen Grenzen überschritten. Marktkorrigierende sozialpolitische Interventionen von Staaten und Gewerkschaften müssen dem folgen und ihren Transnationalisierungsrückstand aufholen. Dennoch: Gerade die Kölner Analysen könnten als

14. Zur eher ordo-liberalen Ausrichtung des CeP, das sich den »ordnungspolitischen Grundsätzen einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung« verpflichtet weiß, siehe die Homepage unter <http://www.cep.eu/cep.html>.

politikwissenschaftliche Schüsse vor den Bug einer allzu naiven Europafreundlichkeit für den anstehenden gewerkschaftlichen Strategiediskurs nutzbar gemacht werden. Sie verweisen darauf, dass die Asymmetrie zwischen ökonomischer und sozialer Integration in der politischen Ökonomie des Integrationsprozesses, den sozialökonomischen Machtverhältnissen und dem institutionellen Design der EU strukturell verankert ist. Die Beschäftigten müssen unter diesen Bedingungen systematisch an Rechten und die Gewerkschaften an Verhandlungs- und Organisationsmacht verlieren. Damit verweisen sie völlig zu Recht auf Dimension und Dramatik der aktuellen Entwicklungen und zugleich auf Defizite der bisherigen Europapolitik der Gewerkschaften. Wenn fehlende Sozialstandards, Beschädigungen am nationalen Wohlfahrtsstaat und gewerkschaftlicher Machtverlust auf *strukturelle* Defekte im europäischen Integrationsprozess zurückzuführen sind, dann müssen auch die Gegenstrategien *strukturverändernde* Qualität haben. Eine Politik der sozialen Rhetorik, die vor allem normative Appelle an die europäische Entscheidungselite richtet, wird dann den marktdominierten Einigungsprozess nicht auf eine sozialere Bahn lenken können. Was ansteht ist eine strategische Neuausrichtung der gewerkschaftlichen Europapolitik.

Neuprogrammierung des Integrationsprozesses

Auf dem gegenwärtigen Integrationskurs, so viel lässt sich aus gewerkschaftlicher Perspektive festhalten, läuft das europäische Projekt in die falsche Richtung. Bisher haben die Entscheidungseliten auf Marktradikalisierung und Europaskepsis nicht mit einer Kurskorrektur, sondern mit einer forcierten Privilegierung ökonomischer Interessen und einer besorgniserregenden Missachtung demokratischer Prinzipien reagiert. Der Verweis auf den Umgang mit den negativen EU-Vertrags-Voten in einigen Mitgliedstaaten mag hier genügen. Im Zuge dieser Strategie ist Europa zu einem abgehobenen »Elitenprozess«¹⁵ mutiert, in dem die Institutionen der repräsentativen Demokratie äußerlich intakt blieben. Der europäische Demos verweigert aber immer offensichtlicher Zustimmung und Mitwirkungswillen. Collin Crouch hat eine solche Konstellation, in der die demokratischen Institutionen durch eine Mixtur aus Passivität frustrierter

15. Haller, Max (2009): *Die europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traumes?* Wiesbaden: vs Verlag.

Bevölkerungen, ausgeklügelten Polittechniken der Eliten und einer ausufernden politischen Lobbykraft transnationaler Konzerne sukzessive unterspült werden, als »Post-Demokratie« auf den Begriff gebracht. Dabei versteht Crouch unter dem Begriff der Postdemokratie ein »(...) Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden (Wahlen, die sogar dazu führen, dass Regierungen ihren Abschied nehmen müssen), in dem allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so kontrollieren, dass sie zu einem reinen Spektakel verkommen, bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben. Die Mehrheit der Bürger spielt dabei eine passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle, sie reagieren nur auf die Signale, die man ihnen gibt. Im Schatten dieser politischen Inszenierung wird die reale Politik hinter verschlossenen Türen gemacht: von gewählten Regierungen und Eliten, die vor allem die Interessen der Wirtschaft vertreten.«¹⁶ Dies ist eine Schilderung des Zustandes der kapitalistischen Demokratien, die zugleich als prägnante Beschreibung der europäischen Realität überzeugt.

Fehlende sozialpolitische Regulierungen und die eklatante Demokratielücke sollten die zentralen Ansatzpunkte eines gewerkschaftlichen Strategiewechsels in der Europapolitik sein. Die naive Europafreundlichkeit muss einem reflektierten Europarealismus weichen. Einem strategischen Realismus, der nicht in die Falle einer europafeindlichen Re-Nationalisierung tappt, aber auch keine Illusionen über Stellenwert und Erfolgchancen von Arbeitnehmerinteressen in einem marktdominierten und politikverflochtenen Europa hegt und der durch strukturverändernde Reformen auf die Korrektur des Sozial- und Demokratiedefizits zielt. Nur im Kontext einer solchen Neuorientierung könnte eine machtpolitische Revitalisierung zu einer realistischen Strategieoption der Gewerkschaften werden.¹⁷

Die bisherige Analyse legt eine politische Mehrebenenstrategie nahe: Da ein europäischer Sozialstaat auf absehbare Zeit nicht realistisch ist,

16. Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp; 10.

17. Zur Debatte um die Revitalisierung der Gewerkschaften im Rahmen eines neuen »strategic unionism« siehe Ulrich Brinkmann u. a. (2007): *Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung? Umrisse eines Forschungsprogramms*. Wiesbaden: vs Verlag; zum Zusammenhang von europäischer Integration und gewerkschaftlicher Revitalisierung siehe Hans-Jürgen Urban: »Gewerkschaftliche Revitalisierung in einem neoliberalen und post-demokratischen Europa?«, in: Scholz, Dieter u. a. (Hrsg.): *Europa sind wir*. Münster: Westfälisches Dampfboot; 304–316.

erhalten Verteidigung und Weiterentwicklung der nationalen Sozialmodelle zusätzliche Begründungen und Dringlichkeit. Dazu müssten gleichwohl auf europäischer Ebene Mindeststandards und Bestandszusagen in der Steuer-, Sozial- und Mitbestimmungspolitik durchgesetzt werden, um die sozialstaatlichen Basisinstitutionen in den Mitgliedstaaten aus dem wirtschaftlichen und institutionellen Dumpingwettbewerb herauszuholen und neue Spielräume für Marktkorrekturen zu eröffnen.

Dies liefe etwa auf die Weiterentwicklung dessen hinaus, was – trotz der »Heterogenität europäischer Spielarten des Kapitalismus«¹⁸ – als Europäisches Sozialmodell bezeichnet werden kann. Dieses besteht vor allem aus europaweit geteilten Sicherheits- und Gerechtigkeitsansprüchen an die Nationalstaaten und entsprechenden Verteilungs- und Sozialrechtssystemen, die sich gleichwohl in unterschiedlichen institutionellen Regimes realisieren. Um weiteren Schaden zu vermeiden, muss die EuGH-Strategie, die Grenzen zwischen europäischem Wettbewerbsrecht und den nationalen Arbeits- und Sozialverfassungen sukzessive zu Ungunsten der Mitgliedstaaten zu verschieben, politisch korrigiert werden. Dazu könnten die Scharpfsche Gehorsamsverweigerung gegenüber dem EuGH oder die Aufnahme einer »sozialen Fortschrittsklausel« in den Lissabonner Vertrag, wie durch den DGB gefordert, beitragen. Zugleich könnten die steuer-, sozial- und arbeitspolitischen Mindeststandards auf europäischer Ebene als relative, wirtschaftskraftorientierte Standards definiert und auf nationalstaatlicher Ebene konkretisiert werden, um so den unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsniveaus der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. In Bedarfsfällen sollte ihre Implementierung in wirtschaftlich schwächeren Ökonomien temporär subventioniert werden.

Diskursive Demokratisierung gegen postdemokratische Zustände

Eines muss klar sein: Fortschritte im sozialpolitischen Feld setzen Fortschritte bei der Demokratisierung Europas voraus. Die materiellen und Beteiligungsinteressen der Bevölkerungen brauchen neue Einflusskanäle in die europäische Entscheidungsmaschinerie. Nur so können sie sich

18. Martin Höppner/Armin Schäfer (2008): »Grundzüge einer politökonomischen Perspektive auf die europäische Integration«, in: Höppner/Schäfer: *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, a. a. O.: 11–45.

gegen die Verteilungs- und Machtinteressen der Wirtschafts- und Politikeliten Geltung verschaffen. Europa muss sich vom Elite- zu einem Partizipationsprojekt und wenn irgend möglich zu einem Projekt wandeln, das die aktive Zustimmung der Bevölkerungen gewinnt.

Notwendig dafür sind sicherlich institutionelle Reformen, die vorhandene Kanäle demokratischer Einflussnahme erweitern oder neue eröffnen.¹⁹ Zu denken wäre hier etwa an die Stärkung des Europäischen Parlamentes und die Entflechtung institutioneller Entscheidungsstrukturen. Dazu wird etwa die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen auf weitere Felder der Sozialpolitik diskutiert, um marktkorrigierende Regulierungen in der Union zu erleichtern. Doch Crouchs Post-Demokratie-These mahnt vor allem dazu, auch in Europa die »sub-politischen« gesellschaftlichen Voraussetzungen von mehr Demokratie ins Blickfeld zu nehmen. Der direkten Beteiligung der Bevölkerungen an Entscheidungen von grundlegender Bedeutung könnte hier eine Schlüsselfunktion zukommen. Die Plebiszite über den EU-Verfassungsvertrag oder die Quasi-Plebiszite in Form gesellschaftlicher Protestbewegungen gegen die »Europäische Dienstleistungsrichtlinie« mögen in ihren Resultaten auf Kritik stoßen. Aber sie haben in bisher unbekanntem Ausmaß »Europa« in den nationalen Öffentlichkeiten zum Thema gemacht.

Hier werden die Potenziale einer diskursiven Demokratisierung Europas sichtbar. Auf das Problem einer fehlenden europäischen Öffentlichkeit und der daraus entstehenden Legitimationskrise²⁰ hat nicht zuletzt Jürgen Habermas in der Debatte hingewiesen, die nicht erst nach der Ablehnung des neuen Lissabonner Vertrages durch die irische Bevölkerung einsetzte. »Das demokratische Defizit macht sich besonders drastisch in der Europäischen Union bemerkbar. Mangels einer europäischen Öffentlichkeit können die Bürger nicht einmal dann die immer dichteren und tiefgreifenderen politischen Entscheidungen der Kommission und des Rates kontrollieren, wenn die Befugnisse des Europäischen Parlaments hinreichend erweitert würden. Wenn eine europäische Öffentlich-

19. Dazu etwa Hurrelmann, Achim (2008): »Demokratie in der Europäischen Integration: Eine Bestandsaufnahme«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 32/2008: 3–9.

20. Ein früher Artikel von Wolfgang Abendroth lässt deutlich werden, dass Legitimationskrisen den europäischen Einigungsprozess von Beginn an begleiten; vgl. Abendroth, Wolfgang ([1952] 2008): »Europäische Integration und demokratische Legitimation«, in: Ders., *Gesammelte Schriften – Band 2: 1949–1955*. Hannover: Offizin Verlag; 205–215.

keit fehlt, wählen die Bürger das Europäische Parlament unter falschen, nämlich nationalen Fragestellungen. Gleichzeitig verlieren die Regierungen der Mitgliedstaaten an Legitimation, weil sie die in Brüssel getroffenen, aber unzureichend legitimierten Entscheidungen nur noch »umsetzen können«. Da politische Öffentlichkeiten nur innerhalb der nationalen Gesellschaften bestehen und europäische Themen nur unzureichend einbeziehen, ist eine rechtzeitige Teilnahme der Bürger an europäischen Entscheidungsprozessen nicht möglich. Wenn diese schließlich die nationale Ebene erreichen, ist die politische Meinungs- und Willensbildung der Bürger nicht mehr gefragt.«²¹

Perspektivisch unverzichtbar ist demnach eine »europäische Öffentlichkeit« – als Sphäre der demokratischen Politikkontrolle, reformpolitischer Diskurse und der Herausbildung einer transnationalen Zivilgesellschaft. »Die Lösung ist nicht der Aufbau einer supranationalen Öffentlichkeit, sondern die *Transnationalisierung* der bestehenden nationalen Öffentlichkeiten. Diese können sich ohne tiefgreifende Änderungen der bestehenden Infrastruktur *füreinander öffnen*. (...) Die Grenzen der nationalen Öffentlichkeit würden dadurch gleichzeitig zu Portalen wechselseitiger Übersetzungen. Die bestehende Qualitätspresse könnte ihre ökonomisch bedrohte Existenz unter anderem dadurch retten, dass sie auf diesem transnationalen Weg eine Pfadfinderrolle für die fällige Kapazitätserweiterung der nationalen Öffentlichkeiten übernimmt.«²² In dieser transnationalisierten Öffentlichkeit gilt es, eine paradigmatische Frage zu bearbeiten: Soll Europa weiter zu einem Projekt marktgetriebener Deregulierung und Liberalisierung degenerieren oder eröffnet eine politische Reformkoalition die neue Perspektive eines sozialen und demokratischen »Projektes des regulierten Kapitalismus«?²³

Bei der diskursiven Demokratisierung Europas können die Gewerkschaften genuine Beiträge leisten. So ließen sich die institutionellen In-

21. Habermas, Jürgen (2008): »Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension? Empirische Forschung und normative Theorie«, in: Ders.: *Ach, Europa*; Kleine politische Schriften XI, Frankfurt/M.: 138–198, hier S. 190, sowie Ders. (2008): »Ein Lob den Iren«, in: *Süddeutsche Zeitung* (17. Juni).

22. Habermas, Jürgen: »Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension?«, a. a. O.: 191.

23. Dazu etwa Liesbet Hooghe/Gary Marks: »Die Entstehung eines politischen Gemeinwesen: Der Kampf um die europäische Integration«, in: Höppner/Schäfer (2008): *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, a. a. O.: 159–195, sowie Dies.: »Politisierung und nationale Identitäten«, in: Ebd.: 199–202.

formations- und Koordinationsstrukturen auf Betriebsebene, etwa in Form der Europäischen Betriebsräte, weiterentwickeln und als betriebliche Fäden eines europaweiten Kommunikationsnetzwerkes begreifen. Gleichzeitig könnte die Debatte über die Koordinierung marktkorrigierender Tarif- und Sozialpolitiken in den Europäischen Gewerkschaftsorganisationen intensiviert werden. Dies würde demokratiepolitische Diskurse und transnationale gewerkschaftliche Verhandlungsmacht zugleich befördern.

Krisenbewältigung als Bewährungsprobe

Angesichts der Tiefe der gegenwärtigen Wirtschaftskrise dürfte eine erfolgreiche Anti-Krisenpolitik zur entscheidenden Bewährungsprobe für Europa werden. Eine konzertierte und multidimensionale Krisenbewältigung kann neben der Behebung des sozialen und demokratischen Defizits zweifelsohne auf Maßnahmen zur ökonomischen Konsolidierung und Förderung von Wachstum, Beschäftigung und ökologischer Modernisierung nicht verzichten. Sollten Erfolge in diesen Feldern ausbleiben, dürfte den weiterreichenden Reformbemühungen die Zeit davonlaufen. Eine solche Politik der ökonomischen Revitalisierung könnte sich auf zumindest vier Komponenten stützen.²⁴

1. Die demokratische Steuerung und Regulierung des Finanzsektors, um das für die Ökonomie insgesamt essentielle Finanzsystem zu stabilisieren und es erneut auf seine Funktion hinsichtlich der Förderung realwirtschaftlicher Investitionen und Innovationen hin zu orientieren.

2. Ein europäisches Programm zur Stimulierung der Konjunktur, zur Verbesserung der Infrastruktur und zum ökologischen Umbau, das im Volumen der konjunkturellen Wachstumsdelle und mit Blick auf die verkehrstechnischen Aspekte dem ökologischen Umbauziel gerecht werden müsste.

3. Es bedarf als Antwort auf die akute Krise der Automobilindustrie und die absehbare Krise weiterer Industriesektoren (etwa der Stahl- oder Chemieindustrie) einer strategisch ausgerichteten europäischen Industriepolitik, die die notwendigen Aktivitäten in ein langfristiges Investitions- und Entwicklungskonzept einbindet, die Weiterentwicklung,

24. Siehe dazu etwa EuroMemorandum-Gruppe: *EuroMemo* 2008/2009, Supplement der Zeitschrift *Sozialismus* 4/2009.

Modernisierung und Reproportionierung der industriellen Produktion gewährleistet und Konzepte der Umstellung der energetischen Basis auf regenerierbare Energiequellen organisiert.

4. Der dezidierte Abschied von einer Politik der Liberalisierung öffentlicher Unternehmen und eine Debatte um eine Neukonzipierung öffentlicher Dienstleistungen und Daseinsvorsorge wäre notwendig, um dem Verfall der öffentlichen Infrastruktur entgegenzuwirken und neue Formen sozialer Dienstleistungen zu entwickeln.

Welche Einzelprojekte auf einer sozialen Demokratisierungs- und wirtschaftlichen Revitalisierungs-Agenda Priorität erhalten sollten, wäre in einer intensivierten gewerkschaftlichen Europa-Debatte zu klären. Wichtig ist, dass sich die Gewerkschaften keinen Illusionen über Interessenlagen und Machtverhältnisse sowie die allgemeine Entwicklungsrichtung hingeben. Sie müssen sich außerdem der Erkenntnis öffnen, dass die Beendigung ihres Machtverlustes und eine machtpolitische Revitalisierungsperspektive nur im Rahmen einer Neuausrichtung des Integrationsprozesses realistisch sein dürfte. Dazu müssten sie jedoch mehr analytischen und strategischen Mut darauf verwenden, an den machtpolitischen und demokratiepolitischen Voraussetzungen für ein soziales Europa zu arbeiten. Nicht nur das soziale und demokratiepolitische Defizit, auch die mangelnde Fähigkeit zu einer konzertierten und vor allem schnellen Reaktion auf die wachstums- und finanzpolitischen Verwerfungen der gegenwärtigen Krise haben deutlich werden lassen: Europa braucht neue, regelverändernde Weichenstellungen. Unter den gegenwärtigen Spielregeln wird das soziale und demokratische Europa eine politische Fata Morgana bleiben und die Gewerkschaften werden weiter an Organisationsmacht und politischem Einfluss verlieren.