

---

Peter Seideneck

## Gewerkschaften in Europa - Europäische Gewerkschaften?

---



*Peter Seideneck, geb. 1941 in Bielefeld, Ausbildung als Journalist, Referent für Europäische Gewerkschaftspolitik beim DGB-Bundesvorstand (1976-79; 1988-93), Leiter des Büros Heinz O. Vetter (1979-83), ist Berater des EGB-Generalsekretärs in Brüssel.*

---

Die europäische Geschichte hat in den vergangenen zehn Jahren zwei große Sprünge nach vorn gemacht: Mit dem politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bankrott des Sowjetsystems eröffnet sich zum ersten Mal die Perspektive eines unter demokratischen Bedingungen geeinigten Kontinents. Und mit der fast gleichzeitig realisierten Währungsunion geben immer mehr Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ein starkes Stück ihrer Souveränität an die supranationale Ebene ab. Dieser Souveränitätstransfer ist damit keineswegs abgeschlossen, sondern wird die Richtung nehmen, die der deutsche Außenminister Joschka Fischer in seiner viel beachteten und durchaus umstrittenen Rede beschrieben hat. Die etwas nervös geratene Reaktion des französischen Innenministers Jean-Pierre Chevènement, der mehr dem Lager der Linksgaullisten und „Souveränisten“ als dem der Sozialisten zugerechnet werden muss, zeigt, dass Fischers Rede den Solarplexus derer getroffen hat, die am Nationalstaat alter Prägung hängen.

Andererseits aber muss auch ein gewisser Widerspruch zwischen der Vertiefung der Integration einerseits und der Entwicklung in Ost- und Mitteleuropa zur Kenntnis genommen werden: Während die jungen Demokratien Ost- und Mitteleuropas sich ihrer neu- oder wiedergewonnenen nationalen Souveränität erfreuen, macht die Integration der „Altmitglieder“ der Europäischen Union mit der Währungsunion als Auftakt zu weiterer Integration einen großen Schritt nach vorn. In diesen Prozessen stecken Chancen und Risiken gleichermaßen. Diese für sich schon tief greifenden und folgenreichen Veränderungen sind darüber hinaus eingebettet in die Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, der zu folgen die Politik allergrößte Schwierigkeiten hat und weiter haben wird.

Es ist offensichtlich, dass der amerikanischen Politik der neue Elan, mit der die Integration neu in Bewegung zu kommen scheint, nicht ins Konzept passt. Die Rede des amerikanischen Präsidenten anlässlich der Verleihung des Karlspreises kann als Gegenentwurf zur Rede

Fischers verstanden werden: Die USA versuchen den Europäern die Vertiefung ihrer Integration auszureden und propagieren an dessen Stelle ein „Großeuropa“ unter Einschluss Russlands und anderer Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der Türkei. Diese Vision ähnelt der, die zu ihrer Zeit Frau Thatcher vertreten hat. Verbunden ist sie mit dem Ziel, die Gewinne der Integration und der schrittweisen und kontrollierten Erweiterung durch die Schaffung einer möglichst unverbindlichen Staatengemeinschaft zunichte zu machen.

### **Gewerkschaften im Zielkonflikt**

Die rapide Veränderung der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen sind für die Zukunft der gewerkschaftlichen Politik von großer Bedeutung. Auch sie müssen – und dies rechtzeitig - Schlussfolgerungen für ihre Programmatik und Praxis ziehen. Es reicht nicht aus, sich auf die Einforderung der „sozialen Dimension“ zu beschränken und den ganzen Rest allein der Politik zu überlassen.

Wo bleiben in diesem Zusammenhang die Gewerkschaften? Wo stehen sie? Was tun sie? Was versäumen sie? Einfache Fragen, die komplexe Antworten erfordern, vor allem, wenn sie von Organisationen gegeben werden müssen, die vor allem - wenn auch nicht nur - die unmittelbaren materiellen und sozialen Interessen vertreten müssen, weil das ihre grundlegende „raison d'être“ ist. Insofern sind Gewerkschaften nicht ohne weiteres in der Lage, aus absehbaren Entwicklungen antizipatorisch Schlussfolgerungen für die Gestaltung ihrer Politik zu ziehen. Gewerkschaften sind ihrer Natur nach eher reaktiv als antizipatorisch. Das damit einhergehende Verharren bei dem, was man hat, versperrt ihnen oft die Chance, das mitzugestalten, was kommt. Dieser Konflikt zwischen gewerkschaftlicher Tagespolitik und langer Perspektive ist leicht zu beschreiben, aber schwer zu lösen. Gelöst werden aber muss er, denn wie sonst soll der nachhaltige und durch nichts zu beschönigende Verlust von Mitgliedern aufgefangen werden, der den Gewerkschaften in fast allen Industriestaaten zu schaffen macht. Die damit einhergehenden Finanzierungsprobleme - vor allem bei den Organisationen, die ihre Arbeit im Wesentlichen aus Mitgliedsbeiträgen und nicht aus anderen Quellen bestreiten müssen - stellen die Gewerkschaften vor massive Probleme.

### **Fusionen oder Konfusionen?**

Die zahlreichen Fusionen, die bereits vollzogen oder auf den Weg gebracht worden sind, können keineswegs in allen Fällen als strategische Glücksfälle bezeichnet werden. Allzu oft sind sie eher einer „betriebswirtschaftlichen“ Ratio unterworfen als der einer Optimierung der Interessenvertretung. Auch hochmoderne Labels mancher neuen „Großorganisation“ können nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier zusammen geholt wird, was nicht unbedingt zusammen gehören will. Was national an Fusionen auf den Weg gebracht wird, wird in den meisten Fällen europäisch und international nicht besprochen und abgeklärt. Die Konsequenzen aber auf die Struktur der europäischen und internationalen Organisationen sind automatisch. Zwar gibt es transnationale Trends zur Zusammenführung von Branchen- und Sektorenverbänden, aber es gibt bislang keine transnationale Strategie. Mit dieser Praxis aber lässt sich keine „Global Labour World“ aufbauen und lassen sich schon gar nicht globale Gestaltungs- und Gegenmacht konstruieren. Die dabei entstehenden Freiräume werden mehr und mehr von den so genannten „Nichtregierungsorganisationen“ besetzt, die sozu-

sagen zum Gewerkschaftersatz werden und diese von Zeit zu Zeit vor sich her zu treiben versuchen. Dass dabei eine Art von avantgardistischem Populismus entsteht, mag ein Spaßfaktor sein - Voraussetzungen für eine durchgreifende und globale Vertretung sozialer und wirtschaftlicher Interessen werden damit nicht gelegt. Andererseits bildet sich im Spektrum der Nichtregierungsorganisationen der Kern einer europäischen und internationalen Zivilgesellschaft heraus, in dem die Gewerkschaften ihren Platz finden müssen.

### **Keine Chance mehr für Chamberlain**

Die Habenseite dieser Tendenzen ist unverkennbar: Zahllose neue Initiativen entstehen, neue Kommunikationsmöglichkeiten schließen Entfernungslücken und werden vor allem von denen mit Fantasie genutzt, die nicht über große, aber - vielleicht gerade deshalb - dynamische Apparate verfügen. Ein aus vielen Gründen gutes Beispiel ist die Reaktion der Öffentlichkeit in Europa auf die Regierungsbeteiligung der organisierten Xenophobie in Österreich. Aus der öffentlichen Meinung in Europa wurde - zum ersten Mal - eine europäische Öffentlichkeit. Die nicht nur spontanen, sondern auch nachhaltigen Reaktionen und Aktionen von Organisationen und Individuen in allen Mitgliedsstaaten der Union, eben auch in Österreich, unterscheiden sich aufs Beste von den oft rituellen und schematischen Gestikulationen der Politik und ihrer Institutionen. Sie erst haben klar gemacht, um was es und gegen was es geht: um Demokratie und Menschenrechte und gegen Restauration und xenophobe Engstirnigkeit.

Gezeigt hat sich dabei vor allem eins: Das, was ein wesentlicher Antrieb für die europäische Einigung war, nämlich die Schaffung einer friedlichen, demokratischen und zivilisierten Gesellschaft in Europa, hat wieder eine Chance, zum Primat der europäischen Entwicklung zu werden. Es ist Haiders „Verdienst“, dass über die Auseinandersetzung mit ihm und seinen Compagnons anderswo in Europa einiges klar wird: Es gibt eine europäische Bürgergesellschaft, die ihre Maßstäbe und Werte sichern und entwickeln will. Die Drohgebärde von der „Einmischung in innere Angelegenheiten“ hat ausgedient, wenn es in Europa um diese Maßstäbe und Werte geht. Keine Chance mehr für Chamberlain.

### **Der EGB: ein langer Weg und kein Ende in Sicht**

Erst im Jahre 1973 wurden mit der Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbundes die ersten Voraussetzungen für die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der demokratischen Gewerkschaften in Europa geschaffen. Dabei waren zwei Probleme zu klären: Sollte sich die neue Organisation auf die Bünde der Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beschränken oder sollten auch die Bünde aus den Staaten der Europäischen Freihandelszone der gemeinsame Verband aller demokratischen Gewerkschaften in Europa werden? Gegen eine starke Minderheit (u.a. der Deutsche Gewerkschaftsbund) wurde die „klein-europäische Lösung“ verworfen. Die zweite Frage stellte sich etwas später: Sollte der EGB, dessen Kern aus der Regionalorganisationen des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften bestand, sich auch für die Mitgliedsorganisationen des Weltverbandes der Arbeitnehmer öffnen? Auch diese Frage würde „ökumenisch“ beantwortet. Beide Entscheidungen waren für die Zukunft des EGB und auch für seine weitere Entwicklung von strategischer Bedeutung. Die erste Entscheidung konfigurierte den EGB als Dachverband der

demokratischen und repräsentativen Gewerkschaften aller demokratischen Staaten Europas und die zweite gab dem EGB sodann die Grundzüge einer gemeinsamen und pluralistischen Organisation. In den folgenden Jahren schließlich schlossen sich dem EGB nach und nach die Bünde an, die kommunistische Wurzeln hatten und entweder dem Weltgewerkschaftsbund angehörten oder ihm auf andere Weise verbunden waren: die italienische CGIL, die spanische CC:OO, die portugiesische CGTP und die französische CGT.

Warum sich mit dem EGB ein Typ „transnationaler Einheitsgewerkschaft“ entwickeln konnte, das war mit einer gewissen Zwangsläufigkeit in der Entwicklungsgeschichte der europäischen Integration begründet. Mit der fortschreitenden Integration wurden die Gewerkschaften zunehmend mit Realitäten konfrontiert, die weder national noch mit dem Ritual der „internationalen Solidarität“ beantwortet werden konnten. Es ging und geht um die einfache Frage, ob die Gewerkschaften auf eine trans- und supranationale Interessenvertretung im Rahmen der europäischen Integration verzichten oder ob sie sich europäisch „aufstellen“, um das Prinzip geregelter industrieller Beziehungen über die nationalen Grenzen hinaus in der Europäischen Union zur Geltung zu bringen.

Theoretisch ist diese einfache Frage einfach zu beantworten - in der Wirklichkeit nicht. Dass Großorganisationen wie Gewerkschaften, die ihre Wurzeln vor allem und zunächst in der Sozialgeschichte der europäischen Nationalstaaten haben, sich schwer damit tun, sich von Traditionen zu verabschieden, um neue zu begründen - das kann nicht verwundern. Europäische Gewerkschaften entstehen nicht an den Reißbrettern von Organisationsarchitekten: sie entstehen im Zuge gesellschaftlicher sozialer Veränderungen, sie müssen Menschen mit auf die Reise nehmen und von Menschen auf die Reise geschickt werden. Erst kamen die sozialen Fragen - dann kamen die Gewerkschaften. In Europa wird das nicht anders sein und deshalb muss man bei allem Unbehagen über Verzögerungen und Zögerlichkeiten im Integrationsprozess der europäischen Gewerkschaften ihnen die Zeit zubilligen, die sie brauchen, um sich zu verändern und europäisch zu formieren. Allerdings: Zeit ist angesichts der rasanten Veränderungsprozesse ein knappes Gut.

Ein Teil der Linken in Europa und damit auch ein Teil der Gewerkschaften in Europa haben einen zu großen Teil dieser Zeit mit der Erörterung der Frage verbracht, ob die europäische Konstruktion der hinterhältige Versuch des Kapitals ist, über den Markt an die Macht zu kommen und ob die europäische Integration nicht das Ende allen Fortschritts sei. Im Zuge der damit einhergehenden Debatten wurden auch Schimären und Trugbilder aufgebaut: das Gespenst von der kapitalistischen Supranationalität war eins davon. In die Kategorie von Illusionen gehört dabei auch die Parole des späteren französischen Präsidenten Francois Mitterand, ausgegeben im Wahlkampf für die ersten europäischen Direktwahlen 1979 (190 Jahre nach der Französischen Revolution): „Europa wird sozialistisch sein oder es wird nicht sein“.

Nüchtern betrachtet und jenseits aller Rhetorik: Die Europäische Union entspricht in ihrem Entwurf der Realität ihrer Mitgliedsstaaten - Demokratie und Sozialstaat, mit einer Wirtschaftsordnung, die einen entwickelten Markt mit den Möglichkeiten staatlicher Regulierungen verbinden soll.

Zu den nationalen Realitäten und damit auch zur europäischen Realität gehört jedoch auch der Versuch, über die unabdingbaren Reformen des Sozialstaates seine Grundlagen in Frage zu stellen. Eben weil Europa im Aufbau und - denkt man an die Erweiterung - im Ausbau ist, bietet es angesichts seiner Fragilität und seiner Unvollständigkeit eine Reihe von Möglichkeiten für den Versuch, Deregulierung und Flexibilisierung an die Stelle von geregelter Sozialstaatlichkeit zu setzen und nicht etwa, notwendige Deregulierungen und Flexibilisierungen mit der Gewährleistung der sozialstaatlichen Substanz zu verbinden.

Die damit zusammenhängenden Probleme sollen an zwei Beispielen kurz erläutert werden, die für die gewerkschaftliche Politik in Europa eine herausragende Rolle spielen: der Aufbau industrieller Beziehungen auf der europäischen Ebene und die konsequente Europäisierung der Arbeitnehmerrechte, insbesondere der auf Information und Konsultation.

Der konkrete Anstoß zum Aufbau eines europäischen „Sozialdialogs“ kam von „oben“, als Jacques Delors als Präsident der Europäischen Kommission die Spitzenverbände der europäischen Sozialpartner zur Teilnahme am so genannten Val-Duchesse-Prozess einlud und damit die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern institutionalisiert wurden. Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam schließlich wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es den Sozialpartnern ermöglicht, Verträge mit unionsweiter Gültigkeit abzuschließen.

In der europäischen Gewerkschaftsbewegung gewinnt die Überzeugung an Boden, dass auf Dauer soziale und industrielle Beziehungen und damit die unmittelbare Vertretung von Arbeitnehmerinteressen im nationalen Rahmen allein nicht gewährleistet werden können und deshalb eine europäische „Ergänzung“ erforderlich ist, um Probleme in einer wachsenden Zahl von regelungsbedürftigen Bereichen zu lösen (z.B. untypische Arbeitsverhältnisse in allen ihren Ausprägungen). Nicht wirklich ausgeräumt ist dabei der Vorbehalt, dass über europäische Mindeststandards Verträge abgeschlossen werden könnten, die zu einer Aufweichung besserer nationaler Standards führen könnten. Und noch nicht überall hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass ein europäischer Kollektivvertrag, der nur in einigen Ländern Verbesserungen schafft oder neue Ansprüche begründet, auch ein Schutz der Arbeitnehmerinteressen in den anderen Ländern ist, deren Besitzstand unverändert bleibt: Mindeststandards sind eine Schutzmauer gegen soziales Dumping im Bereich der Arbeitsbeziehungen.

Ein weiteres Thema ist nach wie vor Gegenstand einer strittigen Diskussion im EGB, natürlich zurückzuführen auf unterschiedliche sozialgeschichtliche Traditionen: Sollen vertragliche Regelungen vor gesetzlichen Regelungen (europäische Richtlinien) präferiert werden oder nicht? Abgesehen davon, dass in allen nationalen Realitäten Kollektivverträge und Gesetze einander ergänzen, müssen in der europäischen Diskussion zwei weitere Faktoren berücksichtigt werden: die geringe Neigung der Mitgliedsstaaten, oft unabhängig von der politischen Couleur der sie tragenden Regierung, die europäische Sozialgesetzgebung voranzubringen. Dies verbindet sich mit einer nach wie vor undemokratischen Besonderheit der europäischen Konstruktion, nämlich der nur in Ansätzen vorhandenen Kombination von Legislative (Parlament) und Exekutive (Kommission). Der zweite Faktor ist für die Gewerkschaften von strategisch vorrangiger Bedeutung: Wenn sich - wenn auch zunächst vor allem auf interprofessioneller Ebene - keine Praxis von kollektivvertraglichen Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern entwickelt, dann verliert die Perspektive europäischer industrieller Beziehungen an Zugkraft. Dann entsteht die Gefahr, dass sich zwar die unternehmerische Tätigkeit weiter europäisiert, aber gleichzeitig eine „kollektivvertragsfreie Zone“ in der Europäischen Union entsteht und gleichzeitig die Regelungsmöglichkeiten auf nationaler Ebene ausgehöhlt werden.

Das sollten einleuchtende Gründe dafür sein, schon heute nationale Kollektivvertragspolitik nicht mehr für nationale Angelegenheiten zu halten und gleichzeitig die Organisation und die Kohäsion der europäischen Gewerkschaftsorganisationen zu stärken. Nicht zuletzt die Europäischen Gewerkschaftsverbände in den Branchen und Sektoren, die seit dem Luxemburger Kongress 1991 dem EGB als - bislang nichts ahnende Mitglieder - angehören, müssen konzeptionell und materiell in die Lage versetzt werden, eine konkrete Perspektive industrieller Beziehungen zu eröffnen.

Diese Perspektive wird sich nicht ohne Konflikte konkretisieren lassen, denn die Spitzenverbände der Arbeitgeber, vor allem auf der Branchenebene, haben sich auf europäischer Ebene in den meisten Fällen nicht als potenzielle Sozialpartner positioniert, sondern als Industrie- und Wirtschaftslobbyisten. Daraus ist zu schließen, dass das strategische Interesse der Arbeitgeber darauf ausgerichtet ist, industrielle Beziehungen auf europäischer Ebene zu blockieren und damit auf längere Sicht die nationalen industriellen Beziehungen zu schwächen. Dies passt in die aus dem Arbeitgeberlager verfolgte Strategie, den gewerkschaftlichen Einfluss auf die Kollektivverträge durch Verbetrieblichung und Dezentralisierung zurückzuführen. Darin liegt eine Herausforderung für die Gewerkschaften, der sie auf allen Ebenen rechtzeitig begegnen müssen, wollen sie nicht in Sachen industrielle Beziehungen in Europa eines Tages mit leeren Händen dastehen. Industrielle Beziehungen zwischen autonomen Sozialpartnern sind ein Kernstück des europäischen Sozialmodells.

Zu den Rahmenbedingungen dieser Beziehungen gehört auch das Recht auf transnationale Aktionen und die Einführung der elementaren Rechte auf Information und Konsultation. Angesichts der zunehmenden Fusionen, Restrukturierungen und Betriebsverlagerungen sind europäische Rechtssetzungen unverzichtbar, die die bestehenden Rechte auf nationaler Ebene ergänzen. Ein gemeinsamer Markt mit gemeinsamer Währung erfordert nicht nur eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik, sondern auch gemeinsame soziale Rechte und die rechtlichen Voraussetzungen für industrielle und soziale Beziehungen. Das alles gehört zu den Kennzeichen des europäischen Entwicklungsmodells.

### **Ohne die Osterweiterung kann das „Modell Europa“ nicht gesichert werden**

Die bevorstehende Osterweiterung ist keine unvermeidliche Naturkatastrophe, sondern eine Chance für alle Europäer, ihren Kontinent zusammenzuführen und Demokratie, Frieden und Stabilität zu sichern.

Die Phase der anfänglichen Euphorie in Ost und West wich bald der Desillusionierung und Ernüchterung. Auch die Politik produzierte in West und Ost Erwartungen und Hoffnungen, deren Nichterfüllung zu Enttäuschungen und Frustrationen führte. Für den Systemwechsel von einer zentralistisch-etatistischen Ökonomie hin zu einem System der kapitalistischen Marktwirtschaft gab es bislang kein einziges historisches Beispiel, aus dem man hätte lernen können. Sowohl die Annahme, der Markt werde sich schnell durchsetzen und für Aufschwung und neue Beschäftigung sorgen wie auch die, dass sich ein ökonomischer Systemwechsel sozusagen planmäßig und graduell durchführen ließe, erwiesen sich schnell als irrig. Das alte System brach zusammen - ein neues, das an seine Stelle treten konnte, musste sich erst entwickeln. Diese Phase - insbesondere die der Umstrukturierungen der großen industriellen Komplexe und Kombinate - ist bis heute noch nicht abgeschlossen. Die Staatshaushalte der Reformländer sind limitiert und nicht in der Lage, aus dem Stand ein neues und haltbares System der sozialen Sicherheit zu entwickeln. Daran haben natürlich auch die Schattenwirtschaft und der informelle Sektor ihren Anteil, wohl unvermeidliche Begleiterscheinungen des ökonomischen Systemwechsels. Nachteilig auf die Entwicklung in einigen Reformländern wirkte sich schließlich auch die Tatsache aus, dass sich stabile politische Verhältnisse nicht einstellten und es von Wahl zu Wahl zu einem fast schon systematischen Wechsel von Regierung und Opposition kam - frei nach der Methode von „trial and error“.

Vor diesem Hintergrund ist die Perspektive der Mitgliedschaft der Reformstaaten in der Europäischen Union von besonderem Gewicht und entspricht offensichtlich auch - so bele-

gen es nach wie vor die einschlägigen Meinungsbefragungen - den Interessen und Wünschen der Bevölkerungen. Auch deshalb führte die Entscheidung des Luxemburger Gipfels der EU, nur mit einer ausgewählten Gruppe von Beitrittskandidaten Verhandlungen aufzunehmen und die anderen (Slowakei, Litauen, Lettland, Bulgarien und Rumänien) in eine zunächst ungewisse „Warteschleife“ zu schicken, zu Enttäuschungen vor allem bei den reformorientierten politischen und sozialen Kräften in diesen Ländern, nicht zuletzt auch bei den Gewerkschaften. Die Exekutive des EGB trat von Anfang an für eine inklusive Politik ein, natürlich unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Entwicklungsstände der Beitrittsländer. Der Helsinki-Gipfel der EU Ende 1999 schließlich korrigierte diese Politik und beschloss, mit den fünf bislang ausgeschlossenen Ländern Verhandlungen aufzunehmen und auch der Türkei - was ebenfalls einer Forderung des EGB entsprach - den Kandidatenstatus zuzuerkennen.

Die Übernahme des europäischen Rechtssystems, des *acquis communautaire*, durch die Beitrittsstaaten ist gleichbedeutend mit einer Entwicklungsorientierung auf politischem, wirtschaftlichen und (allerdings nur teilweise) sozialen Gebiet. Diese Perspektive ist die beste Garantie dafür, dass sich die Entwicklung in den Beitrittsländern bei aller Pluralität gleichgerichtet vollzieht. Das gilt in besonderer Weise auch für das europäische Sozialmodell. Dieses viel zitierte Entwicklungsmodell, oft als unverbindliche „soziale Dimension“ verniedlicht, hat sehr wohl konkrete Inhalte: die Etablierung sozialer Mindeststandards, den sozialen Dialog und damit die aktive Beteiligung der Sozialpartner in allen sie betreffenden Bereichen, eine aktive Beschäftigungspolitik und ein hohes Niveau des sozialen Schutzes. Nicht verschwiegen werden darf allerdings an dieser Stelle, dass das „Niveau des sozialen Schutzes“ bislang nicht durch entsprechende EU-Rechtssetzungen definiert ist, sondern eher ein Rückschluss aus der Praxis in den Mitgliedsländern der EU ist.

Das Sozialstaatssystem in der EU unterliegt einem doppelten Druck: intern durch Ansätze - wie bereits dargestellt -, an Stelle der erforderlichen Reformen Liquidation zu setzen, extern durch den Versuch, in Ost- und Mitteleuropa andere Modelle (Chile, Korea, USA) gegen das europäische in Stellung zu bringen. Könnte eine solche Entwicklung Platz greifen, dann wäre das europäische Sozialstaatsmodell in seiner Substanz gefährdet. Behaupten kann es sich nur dann, wenn es in seinen Grundzügen auch in den Beitrittsländern übernommen wird. Der Erfolg des Erweiterungsprozesses liegt also im Interesse der europäischen Gewerkschaftsbewegung und der nationalen Gewerkschaften in den EU-Mitgliedsländern und Beitrittsländern.

### **Die Europäische Union: Markt plus**

Schließlich müssen die Gewerkschaften bei ihrer Strategie auch den besonderen Charakter der Europäischen Union im globalen Kontext berücksichtigen: Die EU ist der einzige regionale Zusammenschluss von Staaten, der einen zunehmenden supranationalen Charakter hat und über mehr verfügt als nur über einen gemeinsamen Markt mit freiem Handel: Die EU ist Markt plus gemeinsamer Institutionen und gemeinsamer Politiken. Diese supranationale Regionalisierung ist ein internationales Referenzmodell, auf das zunehmend die Akteure anderer Weltregionen blicken. Diese spezifische Art der regionalen Entwicklung ist natürlich das Produkt eines besonderen historischen Prozesses und nicht beliebig kopierbar. Aber in dieser Form der Regionalisierung liegt auch ein Teil der Antwort auf die Frage, wie die Globalisierung politisch, ökonomisch und sozial beherrschbar gemacht werden kann. Des-

halb liegt die Verteidigung dieses Modells genauso im Interesse der Gewerkschaften wie seine Verbesserung vor allem im Hinblick auf die Europäisierung der sozialen Besitzstände der Mitgliedsstaaten und die der Partizipation der sozialen Akteure.

Vor allem aus diesen Gründen ist die Erweiterung der Europäischen Union eine Voraussetzung für die Absicherung des Prozesses der europäischen Integration. Und deshalb liegt sie im Interesse der Gewerkschaften in Europa.

Befördert werden können diese Interessen nur dann, wenn die Integration der Gewerkschaften der Beitrittsländer in den EGB weitere Fortschritte macht. Der EGB war der erste europäische Großverband, der praktisch alle demokratischen und repräsentativen Gewerkschaftsbünde der Beitrittsländer als Vollmitglieder aufnahm (1998), nachdem diese Organisationen ihm durch Kooperation (1990 im Rahmen des EGB-Forums) und Kooptation (Beobachterstatus mit weitgehenden Beteiligungsrechten seit 1991) angehörten<sup>1</sup>. Seit dem EGB-Kongress in Helsinki (1999) gehören zwei Vorsitzende osteuropäischer Gewerkschaftsbünde dem Direktionskomitee des EGB an. Im Sekretariat des EGB arbeiten seit 1995 (unter Anwendung des Rotationsprinzips) Assistenten aus den Beitrittsländern. Das Europäische Gewerkschaftsinstitut und die Europäische Gewerkschaftsakademie beschäftigen Experten aus diesen Ländern.

Eine spezielle Arbeitsgruppe des EGB (Ost-West besetzt) arbeitet seit 1995 an den zentralen gewerkschaftspolitischen Themen der Osterweiterung. In den Kommissionen und Arbeitsgruppen des EGB sind die Vertreter der ost- und mitteleuropäischen Mitgliedsorganisationen signifikant vertreten.

Besonders zu erwähnen ist die Bildung Ständiger Nationaler Gewerkschaftskommissionen in allen Beitrittsländern, die sich laufend mit der Entwicklung der Beitrittsverhandlungen befassen und die Gewerkschaften in die Lage versetzen sollen, über einen hohen Informationsstand und eine entwickelte Sachkompetenz die besonderen sozialen Interessen im Zusammenhang mit der auf Europa orientierten Reform und den laufenden Beitrittsverhandlungen zur Geltung zu bringen. Diese Ausschüsse verfügen über hauptamtliche Koordinatoren, die bislang vom EGB finanziert werden. Insgesamt hat sich dieses Arbeitsinstrument bewährt, wobei allerdings zwei Einschränkungen gemacht werden müssen: In einigen Fällen ist die gewerkschaftliche Konkurrenz zwischen Mitgliedsorganisationen in einem Land nicht so entwickelt, als dass eine effiziente Arbeit der Ausschüsse zu Stande käme. Und in einer - allerdings kleineren - Zahl von Fällen nehmen die Regierungen die Gewerkschaften gar nicht oder bestenfalls rhetorisch zur Kenntnis, wenn es um die Erweiterung und die dazu stattfindenden Verhandlungen geht. Hervorzuheben ist, dass die europäischen Institutionen, in erster Linie die Europäische Kommission und in einem gewissen, aber keineswegs ausreichendem Masse auch das Europäische Parlament mit den Gewerkschaften der Beitrittsländer Kontakt aufnehmen. Dies sollte von den Regierungen mancher Beitrittsländer zum Anlass genommen werden, ihren bisherigen Standpunkt zu überdenken. Sie gehen offenkundig bislang davon aus, die europäische Integration sei eine rein gouvernementale Angelegenheit.

---

<sup>1</sup> Die Gewerkschaften der baltischen Staaten sind nach wie vor Mitglieder mit Beobachterstatus; der polnische OPZZ gehört bislang nicht zur EGB-Familie, was nicht zuletzt mit nach wie vor bestehenden Verbindungen zum Weltgewerkschaftsbund zusammenhängt.



### **Freizügigkeit für Arbeitnehmer - faule Formelkompromisse sind nicht gefragt**

Der EGB muss seine Politik der gewerkschaftlichen Integration Ost- und Mitteleuropas nicht nur fortsetzen, sondern weiter verstärken. In den Dossiers zu den Verhandlungen, aber auch in den wirtschaftlichen Entwicklungen und den damit zusammenhängenden Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte zu den Beitrittsverhandlungen befinden sich auch Themen, in denen es zwischen den Gewerkschaften in Ost und West nicht nur Meinungsverschiedenheiten, sondern möglicherweise auch Interessenunterschiede gibt. Um dazu tragfähige und krisenfeste gemeinsame Standpunkte zu entwickeln, braucht der EGB Autorität, über die er nur dann verfügen wird, wenn die Gewerkschaften aus allen Teilen Europas sich in ihm wieder finden.

Eines der auf der Hand liegenden konfliktuellen Themen ist die Frage, wie und wann die Freizügigkeit für Arbeitnehmer eingeführt werden kann. Es macht wenig Sinn, die dazu bestehenden Meinungsverschiedenheiten unter den Tisch zu kehren und mit revolutionärer Rhetorik zu verdecken. Sie müssen benannt und diskutiert werden, weil der EGB nur so seiner Aufgabe als ehrlicher Makler gerecht werden kann - mit dem Ziel, einen glaubwürdigen und deshalb tragfähigen Konsens zu Stande zu bringen.

Die bislang erkennbar gewordenen Positionen bewegen sich zwischen zwei Polen: die sofortige Einführung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer nach Beitritt in die EU - die Einführung der Freizügigkeit erst dann, wenn das Durchschnittseinkommen der Arbeitnehmer des neuen Mitgliedslandes bei 75 Prozent des Einkommens der Arbeitnehmer der EU entspricht<sup>2</sup>.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass das Recht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmer eine der vier Grundfreiheiten der Europäischen Union ist, die nicht in Frage gestellt werden darf. Natürlich ist klar, dass es zwischen den Beitrittsländern und den EU-Ländern erhebliche wirtschaftliche und soziale Gefälle gibt, die sich auch in den Einkommen niederschlagen. Bei dieser Argumentation müssen allerdings einige wichtige Faktoren in Rechnung gestellt werden: die wirtschaftliche Austauschbilanz weist die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, vor allem Deutschland, aber auch Österreich als Gewinner aus, mit positiven Wirkungen auch auf die Arbeitsmärkte dieser Länder. Dies ist nicht nur auf die Ausfuhr von Investitionsgütern im Zusammenhang mit der Restrukturierung und Modernisierung, sondern auch auf die von Konsumgütern zurückzuführen. Und schließlich sind die Erfahrungen in Rechnung zu stellen, die aus den Beitritten Spaniens und Portugals gezogen werden müssen. In beiden Fällen wurden relativ lange Übergangszeiten vereinbart. Das, was „im Westen“ befürchtet wurde, trat nicht ein: eine inflationäre Zuwanderung von Arbeitskräften auf die Arbeitsmärkte der wirtschaftsstärksten Mitgliedsländer. Ursprünglich vereinbarte Übergangszeiten wurden vor dem Hintergrund der tatsächlichen Entwicklung sogar reduziert.

Die erste Aufgabe der Gewerkschaften besteht darin, die Debatte zu versachlichen und denen den Boden zu entziehen, die aus dem Thema Freizügigkeit ihr populistisches Geschäftskapital gewinnen wollen. Fatal wäre es, wenn die Gewerkschaften solchen populistischen Tendenzen entgegenkämen und sich ihnen wie auch immer anschließen würden.

---

2 Besonders radikal ist der Standpunkt, der in den österreichischen Gewerkschaften vertreten wird: Einführung der Freizügigkeit dann, wenn das Durchschnittseinkommen in den Beitrittsländern bei 75 Prozent des österreichischen Einkommens liegt. Dies wird unter anderem damit begründet, dass Österreich am stärksten von der Zuwanderung von Arbeitskräften aus den Beitrittsländern betroffen sein würde.

Zum Thema gibt es einen bemerkenswerten Vorschlag des DGB, der weitere Präzisierungen verdient: „Lange Übergangszeiten erscheinen wie neue Mauern im grenzenlosen Europa. Die Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit muss gestaltet, das heißt, an inhaltliche Kriterien geknüpft werden. Wir brauchen Übergangsregelungen, die die Interessen der Arbeitnehmer auf beiden Seiten berücksichtigen. Zu denken wäre an ein Verfahren, das dem der Konvergenzkriterien ähnelt und unter Umständen sektoral und regional unterschiedlich vorgeht. Eine solche Strategie verfolgt nicht die Absicht, Ländern mit niedrigerem Einkommen ihre komparativen Standortvorteile zu entziehen. Es gibt einen produktiven Wettbewerb der Regionen, der auch heute schon innerhalb der EU funktioniert und der nichts mit Sozialdumping zu tun haben muss. Freizügigkeit muss an die soziale Absicherung der Arbeitnehmer geknüpft sein und insbesondere im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit das Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit am gleichen Ort wahren.....Zugleich verringert sich der Problemdruck in dem Maße, wie es uns gelingt, mithilfe des Europäischen Beschäftigungspaktes die Arbeitslosigkeit innerhalb der EU abzubauen“<sup>3</sup>.

Nicht zuletzt an der Bearbeitung dieses Themas wird sich erweisen, wie stark die Bindekraft des Europäischen Gewerkschaftsbundes ist und ob er in der Lage ist, den Erweiterungsprozess immer dann zu moderieren, wenn es um potenzielle „Ost-West-Konflikte“ geht. Die Gewerkschaften dürfen in diesen Fragen nicht lediglich zum Appendix der jeweiligen nationalen Politik werden. Sie müssen sich als fähig erweisen, einen „grenzüberschreitenden“ Standpunkt zu entwickeln.

### **Global Labour World - mehr als nur eine Homepage ?**

Die europäischen Gewerkschaften stehen gelegentlich unter dem Generalverdacht, sich in der „Festung Europa“ zu verriegeln, sich von der internationalen Gewerkschaftsbewegung abzusondern und einen unzureichenden Beitrag zur internationalen Solidarität zu leisten. Einige der Internationalen Berufssekretariate tun sich schwer, wenn es um die Anerkennung der Autonomie Europäischer Gewerkschaftsverbände geht, die dem EGB angehören und sich selbstverständlich in der Organisations- und Aufgabenlogik des EGB bewegen. Vorgehalten wird dem EGB schließlich auch, dass er in zu starker Weise von der Förderung durch die Europäische Kommission abhängt<sup>4</sup>.

Der Reihe nach: Angesichts der Besonderheit der europäischen Konstruktion ist eine zureichende gewerkschaftliche Antwort auf die damit verbundenen Herausforderungen dringend geboten, es sei denn, die Gewerkschaften in Europa wollten auf eine spezifische europäische Vertretung sozialer Interessen verzichten. Der EGB ist - kurz gesagt - die gewerkschaftliche Antwort auf die europäische Integration und dies im Rahmen der europäischen Integration. Dabei geht es nicht zuletzt um die Europäisierung von sozialen Rechten und Standards, übrigens auch im Rahmen des über die EU hinausgehenden Europarats, die positive Auswirkungen auch auf die Entwicklung internationaler Standards hat und somit auch im Interesse der internationalen Gewerkschaftsbewegung in allen ihren Teilen liegt. Auch darf nicht übersehen werden, dass sich der EGB gemeinsam mit den internationalen Gewerkschaftsorganisationen für eine positive Rolle Europas bei der Gestaltung der inter-

---

3 Europäisches Gespräch der Hans-Böckler-Stiftung in Berlin, Oktober 1999.

4 Zugespielt wird dieser Vorwurf gelegentlich durch den Begriff „Offizin oder Agentur der Europäischen Kommission“.

nationalen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen einsetzt, für die Koppelung von sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung bei der Gestaltung der Beziehungen der EU zu anderen Weltregionen. Die Haltung des EGB dazu ist klar und unzweideutig. So heißt es z.B. in der Resolution des 9. Kongresses von Helsinki 1999:

„Es muss eine neue Weltordnung geschaffen werden, die den Bedürfnissen aller Länder gerecht wird. Die EU muss ihr Engagement und ihre Solidarität bekräftigen, indem sie die Schuldenlast senkt oder Schulden ganz erlässt und die Mittel zur Zusammenarbeit bis auf die von der UNO geforderten 0,7 Prozent des BIP aufstockt. Aber auch die besonderen Rechte und Belange der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Entwicklungs- und Industrieländern müssen verteidigt werden. Deshalb sollten in Übereinstimmung mit den entsprechenden IAO-Übereinkommen Sozialklauseln zu zentralen Arbeitnehmerrechten in die Verträge und Abkommen über die weltweite wirtschaftliche Integration aufgenommen werden. Dies gilt insbesondere im Kontext der Welthandelsorganisation“.

Die Politik des EGB gegenüber der EU ist also, sowohl was die internen wie auch was die externen Prozesse angeht, auf der Generallinie der internationalen Gewerkschaftsbewegung und objektiv eine nicht zu unterschätzende Komponente der internationalen Gewerkschaftspolitik. Entfaltet werden kann der Einfluss der Gewerkschaften in Europa wirkungsvoll, aber nur dann, wenn er im Rahmen einer kohärent auftretenden und pluralistisch verfassten Organisation wahrgenommen werden kann.

Was die Förderung von Aktivitäten des EGB durch die „europäische öffentliche Hand“ angeht, so ist dies nichts anderes als das, was in zahlreichen Staaten auch geschieht und worauf Gewerkschaften im Rahmen der Subsidiarität Anspruch haben. So fließen ja in nicht unerheblichem Umfang öffentliche Mittel in die Unterstützung der Gewerkschaften in den Entwicklungsländern, kanalisiert über nationale Gewerkschaftsbünde (zumeist europäische) und über die internationalen Gewerkschaftsorganisationen. Diese Feststellung soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es dem EGB gut täte, wenn seine Ausstattung mit Eigenmitteln deutlich verstärkt würde. Oft sind es diejenigen, die eine starke Abhängigkeit des EGB von öffentlichen Mitteln beklagen, die gleichzeitig fest die Hand auf die eigene Kasse halten.<sup>5</sup> Dabei muss in Rechnung gestellt werden, dass der EGB eine junge Organisation ist, die auf Grund ihrer Biografie kein Vermögen akkumulieren konnte.

Der EGB ist international ein Unikat, eben weil die Konstruktion der „europäischen Staatlichkeit“ einzigartig ist. Er passt nicht ohne weiteres in die überkommene Architektur der internationalen Gewerkschaftsbewegung. Die Frage muss allerdings erlaubt sein, ob Global Labour in der bestmöglichen Weise strukturiert ist. Zur Klärung dieser Frage müssen einige Tabubrüche gewagt werden, die Frage nach den Chancen für eine Fusion der beiden demokratischen Internationalen IBFG und WVA geprüft werden, die Frage gestellt werden, ob eine internationale Gewerkschaftsorganisation den Bedingungen der Globalisierung nicht auch dadurch entsprechen muss, dass sie nicht nur ein Bund der Bünde, sondern auch ein Bund der internationalen Branchen- und sektoralen Organisationen ist. Traditionen müssen nicht ungebrochen fortgesetzt werden. Manchmal müssen neue begründet werden. Die Zeit dafür ist reif.

---

<sup>5</sup> Der Monatsbeitrag für den EGB beträgt derzeit pro Mitglied umgerechnet etwa 1,9 Pfennig.