

---

Reiner Hoffmann

## Perspektive Europa

---



*Reiner Hoffmann, geb. 1955 in Wuppertal, Ausbildung zum Groß- und Außenhandelskaufmann, Studium der Wirtschaftswissenschaften, war bis Herbst 1994 Leiter der Abteilung Forschungsförderung in der Hans-Böckler-Stiftung und ist seitdem Direktor des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (EGI) in Brüssel. Er ist Herausgeber der Vierteljahresschrift TRANSFER - European Review of Labour and Research.*

---

Die Gewerkschaften sind Kinder der Industriegesellschaft und wichtige Säulen der europäischen Wohlfahrtsstaaten. Die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, die Verkürzung der Arbeitszeiten, die Sicherung der Realeinkommen sowie der Ausbau und die Weiterentwicklung der Arbeitnehmerrechte, aber auch die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme sind Beispiele für ihr erfolgreiches Wirken seit mehr als 100 Jahren. Die Erfolge der Vergangenheit sind zugleich Teil ihrer Probleme der Gegenwart. Ein deutlich höheres Bildungsniveau und relativer materieller Wohlstand haben zur Pluralisierung der Lebensstile und zur Ausdifferenzierung der Interessenlagen beigetragen. Andererseits hat die seit den 1970er-Jahren anhaltende Massenarbeitslosigkeit die Zahl der Menschen, die in Armut leben, deutlich erhöht, und trotz der gewerkschaftlichen Erfolge wird der soziale Zusammenhalt (Kohäsion) in den europäischen Gesellschaften immer fragiler. Eine auf Einheit basierende solidarische Interessenvertretungspolitik wird unter den Bedingungen des sozio-ökonomischen Wandels daher immer schwieriger. Die klassischen Arbeitnehmersmilieus haben an Bedeutung verloren und neue Arbeitnehmergruppen werden von den Gewerkschaften - trotz zahlreicher Bemühungen - kaum erreicht. Solidarität und sozialer Zusammenhalt sind nicht mehr auf der Basis von Einheit, sondern wenn überhaupt nur unter Anerkennung von Vielfalt und Differenz zu verwirklichen. Zugleich verliert der Nationalstaat als klassisches Bezugsfeld gewerkschaftlicher Politik unter den Bedingungen der europäischen Integration und der voranschreitenden Globalisierung für die Sicherung des sozialen Zusammenhalts zunehmend an Bedeutung.

Die Herausforderungen, mit denen die Gewerkschaften heute konfrontiert sind, liegen - zugespitzt formuliert - zwischen Individualisierung und Globalisierung. Die Modernisierung der europäischen Gesellschaften erfordert auch von den Gewerkschaften eine weitreichende Modernisierung ihrer Strukturen und Politiken. Eine wesentliche Facette gewerkschaftlicher Modernisierung ist ihre Europäisierung.

---

Internationale Solidarität ist ein fester Bestandteil der gewerkschaftlichen Programmatik seit ihrer Gründung im 19. Jahrhundert, und es lassen sich durchaus Beispiele identifizieren, bei denen es den Gewerkschaften gelungen ist, Arbeitnehmerinteressen auch international - meist gegenüber multinationalen Konzernen - zu verteidigen. Von diesen zumeist spektakulären Beispielen abgesehen, müssen wir jedoch konstatieren, dass die internationale Handlungsfähigkeit bis heute defizitär ist. Dafür gibt es zahlreiche objektive Gründe. Am Beispiel von Betriebsverlagerungen, auch solchen, die nur im nationalen Rahmen stattfinden, zeigen sich bereits die Schwierigkeiten der Gewerkschaften, solidarische Aktionen zwischen den verschiedenen Standorten zu organisieren. Ungleich schwieriger ist es, die internationale Standortkonkurrenz durch eine solidarische Gewerkschaftspolitik zu begrenzen. Der eigene Arbeitsplatz vor Ort hat Vorrang vor den Arbeitsplatzinteressen an anderen (internationalen) Standorten. Mit der Rhetorik der internationalen Solidarität lässt sich keine gewerkschaftliche Handlungskompetenz mehr begründen. Auch mit Katastrophenszenarien, mit denen die voranschreitende Globalisierung häufig skandalisiert wird, ist dem Problem nicht beizukommen. Mit der rasanten Ausbreitung internationaler Wirtschaftsbeziehungen, die vor allem auf der Entwicklung des europäischen Binnenmarktes beruhen, geht vielmehr die reale Chance einher, den Handlungsspielraum der Gewerkschaften zu internationalisieren, zumindest aber zu europäisieren. Voraussetzung hierfür ist jedoch (1) eine offensive Auseinandersetzung mit den Widersprüchen und Zwängen internationaler Gewerkschaftsarbeit jenseits des Mythos der internationalen Solidarität und (2) der Ausbau handlungsfähiger internationaler Gewerkschaftsstrukturen jenseits des nationalen Beharrungsvermögens.

### **Die Europäische Union – mehr als eine Deregulierungsgemeinschaft**

Die Europäische Integration war in ihren Anfängen vor allem ein Wirtschafts- und Marktbindnis. Eine rein wirtschaftliche Bewertung des Integrationsprozesses fällt ohne Einschränkung positiv aus. Die Realisierung des Binnenmarktes und der Währungsunion, aber auch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen auf den Weltmärkten, sind hierfür deutliche Belege. Demgegenüber ist die soziale Dimension nach wie vor unterbelichtet. Die Annahme, dass der wirtschaftliche Fortschritt automatisch sozialen und gesellschaftlichen Fortschritt mit sich bringt, kann nur in Ansätzen bestätigt werden. Die Kritik am „Ökonomismus“ der EU-Integration und ihren unterentwickelten sozialen und politischen Grundlagen ist daher nur allzu berechtigt.<sup>1</sup> Jedoch wäre es nicht nur falsch, sondern auch wenig handlungsleitend, würde man die Europäische Union lediglich als neo-liberale Freihandelszone oder als grösstes Deregulierungsprojekt in der modernen Wirtschaftsgeschichte diskreditieren. Die EU - wie sie sich in den letzten 50 Jahren entwickelt hat - verfügt über reale soziale Grundlagen, die nicht lediglich dem naiven Wunschdenken euro-optimistischer Zeitgenossen entsprechen. Eine kritische Analyse der Defizite des Europäischen Sozialmodells und nicht ihr ideologisches Negieren sind die Voraussetzung dafür, beständig an der Überwindung der Defizite zu arbeiten. Eine kritische Bestandsaufnahme ist Grundlage für das Erkennen europäischer Handlungsperspektiven. Dies gilt insbesondere für die Gewerkschaften, die die europäische Integration einschliesslich der Währungsunion- im Unterschied zu anderen Zeitgenossen politischer Parteien - immer aktiv und zugleich durchaus

---

1 Siehe hierzu: B. Bercusson u.a., Soziales Europa – ein Manifest, Reinbek bei Hamburg 1996.

kritisch unterstützt haben. Dabei gilt auch hier, dass die Defizite einer Europäisierung der Gewerkschaften nicht verschwiegen werden, sondern eine kritische Analyse als Voraussetzung für die Identifikation realitätstüchtiger Handlungsperspektiven für die Sicherung und Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells angestrebt wird.<sup>2</sup>

Es lohnt sich, die gewerkschaftlichen Forderungen, wie sie beispielsweise im DGB-Grundsatzprogramm oder in den Kongressbeschlüssen formuliert wurden, noch einmal in Erinnerung zu rufen. Darin heisst es beispielsweise:

- Die Gewerkschaften fordern mehr Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.
- Die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung muss als europäische Zielsetzung verankert werden.
- Das Sozialprotokoll zum Maastrichter Vertrag muss in den EU-Vertrag integriert werden.

Erstaunlicherweise fällt eine Bilanz, die sich an den Vorstellungen des DGB orientiert, durchaus positiv aus. Natürlich konnten zahlreiche Forderungen nicht erfüllt werden. Aber weder kleinmütiges Nörgeln noch verbalradikale Kritik sind geeignet, die erreichten Teilerfolge angemessen zu bewerten. Im Gegensatz zur verbreiteten euroskeptischen Sichtweise möchte ich mit der folgenden knappen Zwischenbilanz deutlich positivere Akzente setzen. Das Glas „Europäische Arbeits- und Sozialpolitik“ ist nicht halb leer, es ist halb voll und enthält ein beachtliches Entwicklungspotential. Ob dieses Potential tatsächlich genutzt wird, wird nicht zuletzt auch von den Gewerkschaften selber abhängen. Die Gefahr, dass das Glas zum Überlaufen gebracht werden könnte, besteht sicherlich nicht. Arbeitgeberverbände und die wachsende Zahl von Mitte-Rechts-Regierungen in Europa werden alles daran setzen, dass das Glas halb leer bleibt.

### **Grundlagen des Europäischen Gesellschaftsmodells**

Fragt man nach den Grundlagen des Europäischen Gesellschaftsmodells, so werden diese deutlich, wenn man das Projekt der Europäischen Integration mit der Herausbildung anderer regionaler Wirtschaftsblöcke vergleicht. Der Ausbau internationaler Wirtschaftsbeziehungen hat sich in den letzten Jahren rasant beschleunigt. Diese vollziehen sich jedoch keineswegs weltumspannend, wie es in der Globalisierungsdebatte der letzten Jahre häufig assoziiert wird. Mit dem Ausbau internationaler Wirtschaftsbeziehungen gehen im Wesentlichen engere regionale ökonomische Verflechtungen einher. Beispiele hierfür sind unter anderem das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA sowie die verstärkte Kooperation der ASEAN- und MERCOSUR-Staaten. Nach wie vor vollziehen sich die internationalen Handels- und Investitionsströme innerhalb der regionalen Wirtschaftsblöcke („Triadisierung“). Für die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten und der in ihnen agierenden Akteure ist dieser Zusammenhang keineswegs bedeutungslos. Insbesondere deshalb nicht, weil hinter den ökonomischen Weltregionen unterschiedliche Gesellschafts- und Kapitalismusmodelle stehen. Ein Vergleich dieser Weltregionen macht deutlich, dass durchaus unterschiedliche Entwicklungspfade beschritten werden können, trotz beschleunigter internationaler Zirkulation von Geld, Waren und Dienstleistungen. Gerade die im Europäi-

---

<sup>2</sup> Zur Europäisierung der Gewerkschaften siehe: J. Waddington/R. Hoffmann, Zwischen Kontinuität und Modernisierung - Gewerkschaftliche Herausforderungen in Europa, Münster 2001.

schen Gewerkschaftsbund (EGB) zusammengeschlossenen Gewerkschaften haben immer wieder auf diesen Zusammenhang hingewiesen und gefordert, dass das Europäische Gesellschaftsmodell als Referenzmodell für andere sich entwickelnde ökonomische Weltregionen weiterentwickelt werden muss.<sup>3</sup> Im Unterschied zur NAFTA, ASEAN und MERCOSUR verfügt die EU über politische Institutionen, die zur transnationalen sozialen Regulierung der Märkte geeignet sind.

Bei allen Unterschieden, die die europäischen Wohlfahrtsstaaten aufweisen, verfügen sie über zahlreiche Gemeinsamkeiten, die das Europäische Gesellschaftsmodell begründen. Dabei sollen die erheblichen Anpassungszwänge, mit denen sie konfrontiert sind, keineswegs ignoriert werden. Sie resultieren aber nur teilweise aus den veränderten internationalen Rahmenbedingungen. In gleicher Weise sind sie internen Anpassungszwängen ausgesetzt, die sich u.a. aus dem sozio-ökonomischen Strukturwandel und den nicht zu leugnenden Arbeitsmarktproblemen ergeben. Neben den immer noch leistungsfähigen sozialen Sicherungssystemen, den am Gemeinwohl orientierten öffentlichen Dienstleistungen, die nicht zuletzt durch die Binnenmarktpolitik der EU selber einem erheblichen Liberalisierungs- und Modernisierungsdruck ausgesetzt sind, sind es die nach wie vor leistungsfähigen Systeme industrieller Beziehungen, die für das Europäische Gesellschaftsmodell konstitutiv sind.

Dass die Systeme der Arbeitsbeziehungen unter dem verschärften internationalen Wettbewerb nicht lediglich zum Niedergang verdammt sind, lässt sich anhand der Entwicklung der letzten Jahre auf europäischer Ebene deutlich machen. In zahlreichen Bereichen konnten die Arbeitnehmerrechte auf EU-Ebene ausgebaut werden. So wurden die Standards für den betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz auf der Basis europäischer Gesetzgebung deutlich angehoben; nach jahrzehntelangen Auseinandersetzungen wurde die Richtlinie zur Errichtung von Europäischen Betriebsräten verabschiedet; im Rahmen des sozialen Dialogs konnten erste europäische Rahmenvereinbarungen abgeschlossen werden, und in der zukünftigen Europäischen Aktiengesellschaft konnten die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer abgesichert werden. Euroskeptiker halten dem entgegen, dass sich mit den auf europäischer Ebene erstrittenen Rechten die nationalen Wohlfahrtssysteme kaum verteidigen lassen. Auch hier ist eine kritische Bewertung ohne Zweifel notwendig. Zugleich gilt es aber auch festzustellen, dass die gewerkschaftlichen Erfolge der Vergangenheit allein auf nationaler Ebene kaum gesichert oder gar weiterentwickelt werden können.

### **Wiederherstellung der Vollbeschäftigung**

Ohne Einschränkung kann dieser positiven Einschätzung des Europäischen Gesellschaftsmodells entgegengehalten werden, dass nicht nur die soziale Dimension unterbelichtet ist, sondern dass Europa bereits seit den 1970er-Jahren mit erheblichen Arbeitsmarktproblemen konfrontiert ist und die Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bis heute außerordentlich bescheiden ausgefallen sind. Gerade die neoliberalen Kritiker des Europäischen Gesellschaftsmodells legen daher eine Therapie nahe, die auf eine weitgehende Deregulierung der Arbeitsmärkte setzt und verweisen unter anderem auf die Erfolge des US-amerika-

---

3 Siehe hierzu die Allgemeine gewerkschaftspolitische Resolution des EGB, die auf dem 9. Ordentlichen Kongress in Helsinki (1999) verabschiedet wurde.

nischen Gesellschaftsmodells. Ohne Zweifel stellt die hohe Arbeitslosigkeit eines der größten wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen Europas dar. Allerdings sind Lösungsansätze, die auf soziale Desintegration setzen, keine Antwort, um Europa als Referenzmodell unter den Bedingungen der Globalisierung wetterfest zu machen. Erfolgversprechender dürfte daher der Weg sein, der mit der Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer-EU-Vertrag beschriftet wird. Bis zum Frühjahr 1997 galt es noch als unwahrscheinlich, dass es überhaupt gelingen würde, die Europäische Union stärker in die beschäftigungspolitische Pflicht zu nehmen. Es war vor allem der EGB, der sich seit vielen Jahren beharrlich für eine europäische Beschäftigungsstrategie eingesetzt hat. Mit dem Amsterdamer EU-Vertrag wurde - wenn auch mit erheblicher Verspätung - die Beschäftigungspolitik zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse anerkannt und die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie verbindlich vereinbart. Zwar wurden nicht, wie im Falle des Maastrichter Vertrages, verbindliche Konvergenzkriterien vereinbart, die im Falle der Nichteinhaltung sanktionsfähig sind. Herausgebildet hat sich vielmehr eine Methode der offenen Koordinierung, die den regionalen Besonderheiten der europäischen Arbeitsmärkte gerecht wird und qualitative und quantitative Benchmarks enthält. Den Sozialpartnern wurde bei der Entwicklung, Umsetzung und Bewertung dieser koordinierten Beschäftigungsstrategie eine aktive Rolle zugesprochen. Dies ist alles andere als ein Indiz dafür, dass die Sozialpartner für die Gestaltung des Europäischen Integrationsprozesses obsolet geworden sind. Vielmehr wurden sie erneut als sozialpolitische Akteure anerkannt, womit ihnen neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet werden. Zugleich wird ihnen damit aber auch eine Verpflichtung für ein beschäftigungspolitisches Agieren auferlegt.<sup>4</sup>

Seit 1997 werden von der EU-Kommission jährlich beschäftigungspolitische Leitlinien vorgelegt, die von den Mitgliedsstaaten in so genannte Nationale Aktionspläne (NAP) umgesetzt werden müssen. Dieses als „Luxemburg-Prozess“ praktizierte Verfahren hat einen erkennbaren politischen Richtungswechsel herbeigeführt. Während auf dem ersten beschäftigungspolitischen Gipfel im November 1997 in Luxemburg (daher Luxemburg-Prozess) noch grosse Zurückhaltung bei den vereinbarten Zielkriterien an den Tag gelegt wurde, deuten die jüngsten Entwicklungen auf ein wesentlich offensiveres Handeln hin. Mit dem als „Köln-Prozess“ bezeichneten Europäischen Beschäftigungspakt wurde die Notwendigkeit eines systematischen makro-ökonomischen Dialogs anerkannt, der durch den „Cardiff-Prozess“ - benannt nach dem EU-Gipfel von Cardiff 1998 -, mit dem Strukturreformen zur Verbesserung der Funktionsweise der Güter-, Dienstleistungs- und Finanzmärkte realisiert werden sollen, ergänzt wird. Unter portugiesischer Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2000 wurden die Konturen des Europäischen Beschäftigungspaktes geschärft, indem auch quantitative Benchmarks vereinbart wurden, von denen man 1997 noch weit entfernt war. Desweiteren wurde auf dem Lissaboner EU-Gipfel (März 2000) die anspruchsvolle strategische Zielsetzung formuliert, wonach das Europäische Gesellschaftsmodell nicht nur modernisiert, sondern zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt weiterentwickelt werden soll. Nicht nur mehr und bessere Arbeitsplätze, sondern auch ein grösserer sozialer Zusammenhalt wurden als zentrale strategische Ziele hervorgehoben. Mit Hilfe der offenen Koordinierung sollen nicht nur beschäftigungspolitische, sondern auch soziale Benchmarks realisiert werden (z.B. Bekämpfung der Armut). Dazu gehört unter anderem die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung

---

4 Zur Europäischen Beschäftigungsstrategie siehe auch den Beitrag von Klaus Schmitz, Europäische Perspektiven: Beschäftigung, Arbeitnehmerrechte, Gewerkschaften, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 10/2001.

als generelles Ziel der Wirtschaftspolitik und die Erhöhung der Erwerbsquote von ca. 63 Prozent im europäischen Durchschnitt auf 70 Prozent bis zum Jahre 2010. Zugleich soll die Erwerbsquote für Frauen auf 60 Prozent und die durchschnittliche EU-Erwerbsquote älterer Männer und Frauen auf 50 Prozent angehoben werden. Zwischenzeitlich konnten weitere Indikatoren für die Qualität der Arbeitsplätze entwickelt und vereinbart werden. Mit der strategischen Zielsetzung von Lissabon wurde die „alte Frage“ nach Vollbeschäftigung nach mehr als zwanzig Jahren wieder auf die politische Tagesordnung der EU gesetzt.

### **Soziales Benchmarking für mehr und bessere Arbeitsplätze**

Mit der offenen Methode der Koordinierung und der Vereinbarung konkreter Benchmarks wird ein neuer Weg in der europäischen Sozialpolitik beschritten. Vor dem Hintergrund der zum Teil erheblichen Unterschiede und der Vielfalt, die die europäischen Wohlfahrtsstaaten aufweisen, verfügt die EU damit über ein Instrument, das über die bisherige Praxis allgemeiner sozialpolitischer Aktionsprogramme hinausweist. Statt relativ unverbindlicher Zielsetzungen werden konkrete Benchmarks vorgegeben, die sich an den Mitgliedsstaaten orientieren, die eine fortgeschrittene soziale Leistungsbilanz aufweisen. Somit wird ein positiver Druck auf jene Mitgliedsstaaten ausgeübt, die eine weniger entwickelte Leistungsbilanz vorzuweisen haben. Damit wird eine nachvollziehbare Objektivierung vorgenommen, da die vorgegebenen Benchmarks nicht lediglich auf illusionären Wunschkatalogen, sondern auf sozialen Realitäten in verschiedenen Mitgliedsstaaten basieren. Best practice in einzelnen oder mehreren EU-Staaten wird somit zum Referenzpunkt, der von den sozialpolitischen Akteuren, insbesondere von den Gewerkschaften, aktiv in ihrem politischen Alltag und in den öffentlichen Diskursen über die Zukunft Europas genutzt werden kann. Die soziale Dimension bleibt insofern nicht ein nebulöses Projekt, sondern gewinnt konkrete Gestalt und dürfte den Zuspruch der Bürger zur Europäischen Integration deutlich erhöhen. Für die Gewerkschaften ist soziales Benchmarking ein geeignetes Instrument für die Gestaltung sozialpolitischer Prozesse in Europa, mit denen eben nicht nur Mindeststandards definiert werden, sondern eine sukzessive Anhebung sozialer Standards verfolgt wird. Die Vielfalt und die unterschiedlichen Wege, mit denen die Mitgliedsstaaten im Kontext ihrer Institutionen und Strukturen die vereinbarten Benchmarks erfüllen, bleiben davon unberührt. Die Koordinierung der Vielfalt bietet unterschiedliche Möglichkeiten, um sich als erfolgreiches Instrument zu erweisen. Sie stellt eine tragfähige Alternative zur weitreichenden Harmonisierung der Sozialpolitiken in Europa dar, die nicht nur wenig realistisch sein dürfte, sondern auch von den sozialpolitischen Akteuren - einschließlich der Gewerkschaften - kaum gewollt ist. Der EGB hat in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Gewerkschaftsinstitut (EGI) im Frühjahr 2002 einen zweiten Bericht „Benchmarking Working Europe“ vorgelegt, der sich auf sieben Handlungsfelder bezieht und über die bisherigen Ansätze der EU-Kommission in einigen Bereichen hinausgeht.<sup>5</sup> Der Erfolg der offenen Methode der Koordinierung im Bereich der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik wird im Wesentlichen von drei Faktoren abhängen. Zum einen werden zeitnahe, aussagefähige und vergleichbare Daten benötigt, die im Wesentlichen vom Europäischen Statistischen Amt (EUROSTAT) bereitgestellt werden müssen. Zweitens hängt es von der Bereitschaft der Mitgliedsstaaten ab, die vereinbarten Benchmarks seriös in ihre nationale Politiken umzusetzen und drittens ist die

---

5 EGB-EGI, Benchmarking Working Europe, Brussels 2002.

Kommission gefordert, im Falle der mangelnden Umsetzung deutliche Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten zu formulieren, die den politischen Druck auf die Umsetzungsbereitschaft erhöhen.

### **Der soziale Dialog – mehr als unverbindliche Kamingsgespräche**

Mit dem sozialen Benchmarking können und sollen legislative Maßnahmen der EU-Kommission und Vereinbarungen der Sozialpartner im Rahmen des sozialen Dialogs nicht ersetzt werden. Diese sind geradezu erforderlich, wenn die EU sich im globalen Wettbewerb als Referenzmodell behaupten will. Insbesondere der soziale Dialog muss zu einem System europäischer Arbeitsbeziehungen weiterentwickelt werden. Die Konturen hierfür haben in den letzten Jahren konkrete Gestalt angenommen und basieren im Wesentlichen auf drei Elementen. Neben dem sozialen Dialog sind es die Europäischen Betriebsräte und die zukünftigen Mitwirkungsmöglichkeiten in der Europäischen Aktiengesellschaft sowie die Koordinierung der Tarifpolitik, die konkrete Ansätze einer Europäisierung der Arbeitsbeziehungen darstellen.

Ein erster Erfolg wurde mit dem Abschluss des Abkommens zum Elternurlaub im Dezember 1995 erzielt, das gemeinsam von UNICE, CEEP und EGB unterzeichnet wurde. Mit dieser Vereinbarung war es zum ersten Mal gelungen, eine sozialpolitische Normierung auf der Basis von Verhandlungen der Sozialpartner vorzunehmen. Das Abkommen legt Mindeststandards für alle Unternehmen und Branchen fest und führt dazu, dass in drei Mitgliedsstaaten der EU erstmals ein rechtlicher Anspruch auf Elternurlaub eingeführt wird, darüber hinaus sind substantielle Verbesserungen in sechs weiteren Mitgliedsstaaten zu erwarten.

Eine weitere Etappe des sozialen Dialogs wurde mit den erfolgreichen Verhandlungen über die Teilzeitarbeit (1997) und über die befristeten Arbeitsverhältnisse (1998) bewältigt. Die Beseitigung der Diskriminierung von Teilzeitarbeitnehmern und die Verbesserung der Qualität von Teilzeitarbeit sowie ihre Förderung auf freiwilliger Basis war Zweck der zweiten Sozialpartnervereinbarung.<sup>6</sup> Zugleich wurden mit ihr Perspektiven für weitere Verhandlungen über andere Formen atypischer Beschäftigung eröffnet. Dies fand seinen Niederschlag in der 1998 nach zähen Verhandlungen unterzeichneten Vereinbarung über die befristeten Arbeitsverhältnisse. Mit der Vereinbarung soll die Benachteiligung von Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen beseitigt und dem Missbrauch solcher Verträge vorgebeugt werden. Gescheitert sind hingegen im März 2001 die Verhandlungen über Leiharbeit. Der europäische Gesetzgeber - so die Forderung des EGB - ist nunmehr gefordert, einen entsprechenden Richtlinienvorschlag zu unterbreiten. Zwischenzeitlich ist die EU-Kommission der Forderung des EGB gefolgt und hat im März 2002 einen Entwurf vorgelegt. Ob er unter spanischer Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2002 verabschiedet werden kann, bleibt abzuwarten. Immerhin belegt der Entwurf, dass die Kommission bereit ist, ihre Rolle als

---

6 Die Referatsleiterin für EU-Arbeitsrechts- und Sozialpolitik des DGB-Bundesvorstandes, Inge Kaufmann, kommt in ihrer Einschätzung zu dem Ergebnis, dass die im Zusammenhang mit den europäischen Sozialpartnervereinbarungen zur Teilzeitarbeit und befristeten Arbeit immer wieder geäußerte Kritik an dem zu niedrig bewerteten Schutzniveau, das keine positiven Rückwirkungen auf die deutsche Rechtslage erwarten lasse, nicht tragfähig ist. Sie verweist auf den Beitrag von Harald Widlak, der am Beispiel des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) aufzeigt, welche Auswirkungen die europäischen Richtlinien auf die Gesetzgebung in Deutschland hatten (siehe Europäische Rechtsakademie (ERA), Trier 2001).

europäischer Gesetzgeber wahrzunehmen, auch wenn die Sozialpartner sich auf dem Verhandlungsweg nicht einigen konnten.

Mit gutem Grund haben die Gewerkschaften immer wieder deutlich gemacht, dass der Sozialdialog auch zukünftig kein Ersatz für autonome Verhandlungen der Sozialpartner sein kann. Hierzu bedarf es einer europäischen Tarifvertragsautonomie und vor allem vertragsfähiger europäischer Arbeitgeberverbände. In der unter französischer Präsidentschaft im Dezember 2000 angenommenen Grundrechtecharta werden transnationale Gewerkschaftsrechte anerkannt, die einen Rahmen für autonome europäische Tarifverhandlungen bieten, wenn die Charta verbindlich im EU-Vertrag verankert wird. Die aktuelle Diskussion über eine europäische Verfassung, die gegenwärtig von einem Konvent vorbereitet wird und die vor den ersten Beitritten der vorwiegend osteuropäischen Kandidatenländer im Rahmen der für das Jahr 2004 vorgesehenen Regierungskonferenz verabschiedet werden soll, bietet für die Gewerkschaften zahlreiche Möglichkeiten, für ihre Forderung öffentlich zu werben. Die Weiterentwicklung des sozialen Dialogs wird des weiteren davon abhängen, ob er auch auf sektoraler Ebene gestärkt werden kann. Fortschritte werden allerdings nur dann zu erwarten sein, wenn es auch auf sektoraler Ebene zur Entwicklung handlungsfähiger Arbeitgeberstrukturen kommt, die nach wie vor Mangelware sind.

### **Europäische Betriebsräte: weder europäisch – noch Betriebsräte?**

Einen wichtigen Katalysator für die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen stellen die Europäischen Betriebsräte dar und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer in der Europäischen Aktiengesellschaft. Mit der Verabschiedung der EBR-Richtlinie ist eine deutliche Dynamik in Gang gesetzt worden, die dazu geführt hat, dass bereits 700 europäische Betriebsräte eingerichtet werden konnten. In ihnen wirken mehr als 14.000 Arbeitnehmervertreter, die wichtige Akteure zur Weiterentwicklung des Europäischen Sozialmodells darstellen. Insgesamt sind mehr als 1800 Konzerne in Europa von der EBR-Richtlinie betroffen, und vordringliche Aufgabe für die Gewerkschaften wird es sein, dafür zu sorgen, in über 1100 weiteren Konzernen die Einrichtung von Europäischen Betriebsräten sicherzustellen. Mit der vorgesehenen Revision der Richtlinie bieten sich Chancen, die zugegebenermaßen schwachen Informations- und Konsultationsrechte weiter zu verbessern. Die zahlreichen Verstöße gegen die EBR-Richtlinie in den letzten Jahren haben darüber hinaus deutlich gemacht, dass effektive Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen europäisches Arbeitsrecht erforderlich sind. Zugleich müssen die Informations- und Konsultationsrechte für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Betriebs- und Unternehmensebene gestärkt werden. Auch wenn den EBR's nur Informations- und Konsultationsrechte zugestanden werden, sollte dabei nicht vergessen werden, dass die darin angelegte Kommunikation die Basis von Organisation und Aktion schlechthin ist und dass die gegenseitige Informierung ein Ausspielen der verschiedenen Standorte durch die Kapitaleseite erheblich erschwert. Mit der Verabschiedung der Rahmenrichtlinie „Information und Konsultation der Arbeitnehmer“ unter spanischer Präsidentschaft im Frühjahr 2002 wurde ein weiterer Schritt in Richtung Europäisierung der Arbeitnehmerrechte unternommen. Damit wird das bundesrepublikanische Modell der Betriebsräte sicherlich nicht europaweit etabliert. Dies scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt unter den sehr unterschiedlichen Institutionen zur betrieblichen Interessenvertretung nicht nur wenig aussichtsreich, sondern wird von den Mitgliedsgewerkschaften des EGB auch nicht gefordert. Gleichwohl hat die europäische Dimension



der betrieblichen Interessenvertretung neuerdings konkrete Gestalt angenommen, und in Ansätzen hat sie eine Praxis entwickelt, die durchaus den deutschen Betriebsräten nahe kommt.

### **Koordinierung der Tarifpolitik – nur experimentelle Netzwerke?**

Das dritte Element auf dem Weg zur Europäisierung der Arbeitsbeziehungen, die europäische Koordinierung der Tarifpolitik, hat mit der Realisierung der Währungsunion an Dringlichkeit gewonnen. Mit dem Wegfall der Wechselkurse in der EURO-Zone sind es vor allem die Arbeits- und Sozialkosten, die als Stellschrauben zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zur Verfügung stehen. Wollen die Gewerkschaften einer drohenden Lohnkonkurrenz wirksam entgegentreten, so müssen sie die nationalen Tarifvertragspolitiken europäisch koordinieren. Der europäische Gewerkschaftsbund und die Europäischen Gewerkschaftsverbände haben sich hierzu auf eine Koordinierungsregel verständigt, die die Realeinkommen sichert, die nationalen Produktivitätsgewinne ausschöpft und eine weitere Lohnspreizung verhindert. Insbesondere auf sektoraler Ebene konnten in den letzten Jahren konkrete Ansätze in der grenzüberschreitenden Koordinierung entwickelt werden. Eine solche Strategie läuft nicht auf eine Zentralisierung der Tarifpolitik auf europäischer Ebene hinaus. Auch ist damit kein europäischer „Flächentarifvertrag“ angestrebt. Dies wäre vor dem Hintergrund der erheblichen Unterschiede in den Systemen der Tarifpolitik innerhalb der Europäischen Union auch ein unmögliches Unterfangen. Im Wesentlichen geht es im Rahmen der Koordinierungsstrategie darum, die Vielfalt regionaler und europäischer ökonomischer und sozialer Strukturen und Traditionen produktiv zu vernetzen, statt sie nach alten Forderungsmustern zu vereinheitlichen. Eine erfolgreiche Koordinierung auf europäischer Ebene kann auf Dauer zur Stabilisierung der nationalen Tarifvertragssysteme beitragen und leistet somit einen sehr spezifischen Beitrag zur Sicherung des Europäischen Gesellschaftsmodells. Auch wenn der Einfluss der Tarifkoordinierung auf die tatsächlichen Abschlüsse nach wie vor minimal ist, sind die verschiedenen Ansätze, die bisher entwickelt wurden, mehr als nur experimentelle Netzwerke. Die aktuelle Tarifaufeinandersetzung in der Metallindustrie in Deutschland zeigt, mit welchem Argwohn die Europäische Zentralbank und die EU-Kommission die aktuelle Lohnrunde beobachten und an Kommentaren nicht sparen. Die Teilnahme von Beobachtern ausländischer Gewerkschafter bei den jeweiligen nationalen Tarifrunden ist ein konkretes Ergebnis der bisherigen Koordinierung. Auf Dauer wird es allerdings nicht ausreichen, sich unverbindlich auf Koordinierungsformeln zu verständigen. Langfristig müssen auch qualitative tarifpolitische Regelungsbereiche identifiziert werden, die dann Gegenstand einer grenzüberschreitenden koordinierten Tarifpolitik der Gewerkschaften sind. Inhaltsbereiche, in denen dies möglich und sinnvoll ist, haben die Gewerkschaften bereits identifiziert. Dazu gehören unter anderem ein koordiniertes Vorgehen beim Abbau des Einkommensgefälles zwischen Frauen und Männern und das parallele Verhandeln von Verträgen im Bereich der Weiterbildung oder der Arbeitszeit.

Die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen ist als ein mittel- bzw. langfristiger Prozess zu verstehen. Dabei werden sich die nationalen Systeme nicht einfach einem europäischen System angleichen oder gar durch ein solches ersetzt werden. Es ist gerade die Komplementarität von nationalen Arbeitsbeziehungen und einer europäischen Ebene der Arbeitsbeziehungen, die zur Stabilisierung und Weiterentwicklung des Europäischen Gesellschaftsmodells beitragen wird. Erfolgversprechend wird diese Strategie insbesondere dann sein, wenn die Gewerkschaften ihrerseits ihre nationalen Strukturen und Politiken stärker als in

der Vergangenheit europäisieren und die vorhandenen Gewerkschaftsstrukturen auf europäischer Ebene zukünftig deutlich stärken.

### **Gewerkschaften müssen sich neu positionieren: auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene**

Bei der Neupositionierung der Gewerkschaften auf nationaler Ebene sind Fusionen zu einem zentralen Element geworden.<sup>7</sup> In den vergangenen zehn Jahren gab es über 70 gewerkschaftliche Fusionen in Europa. Am spektakulärsten war sicherlich die Gründung von ver.di. In der Resolution „Auf dem Weg zu einem europäischen System der Arbeitsbeziehungen“, die auf dem Helsinki-Kongress des EGB 1999 verabschiedet wurde, heisst es unter anderem, dass „die in einigen Ländern bereits begonnenen positiven gewerkschaftlichen Strukturreformen ein viel versprechendes Zeichen für den Erneuerungsprozess sind, die auch Rückwirkungen auf die europäischen Gewerkschaftsorganisationen haben werden“. Allerdings ist der Erfahrungsaustausch über die nationale Neupositionierung der EGB-Gewerkschaften nach wie vor gering. In der Tat weiß man, dass damit auch Rückwirkungen auf die europäischen Gewerkschaftsstrukturen verbunden sind. Nachdem die Gewerkschaft Holz und Kunststoff und die IG Textil und Bekleidung in der IG Metall aufgegangen sind, ist diese nicht mehr nur Mitglied im Europäischen Metallgewerkschaftsbund (EMB). Heute gehört sie drei Europäischen Gewerkschaftsbündeln an. Unabhängig davon haben sich die Gewerkschaften auf europäischer Ebene neu positioniert. Dazu gehört unter anderem der Zusammenschluss von fünf europäischen Dienstleistungsgewerkschaften zum Verband UNI-Europa. Der europäische Agrar-Arbeiterverband (EFA) und die europäische Nahrungs- und Genussmittelgewerkschaft (EAL-IUL) haben sich ebenfalls zu einem neuen Verband zusammengeschlossen (EFFAT). Es ist leicht erkennbar, dass die nationalen Gewerkschaftsfusionen nicht mit den neuen europäischen Strukturen korrespondieren. Die Diskussionen hierüber haben bereits begonnen.<sup>8</sup> Welche Richtung ein offensiver Umbau der europäischen Gewerkschaftsstruktur zukünftig annehmen wird, ist zurzeit nicht erkennbar. Denkbar ist eine Integration der europäischen Gewerkschaftsverbände in den Europäischen Gewerkschaftsbund. Alternativ dazu wird aber auch diskutiert, die europäischen Gewerkschaftsverbände zu echten Mitgliederorganisationen umzubauen. Wünschenswert wäre es, dass diese Diskussionen mit grösserem Engagement und einer höheren Transparenz abliefen. Dass eine Stärkung der europäischen Gewerkschaftsstrukturen notwendig ist, ist bei den nationalen Mitgliedsgewerkschaften heute unwiderrspochen. Schwierig wird es immer dann, wenn es um die konkrete personelle und finanzielle Ausstattung geht und die Delegation von Kompetenz und Verantwortung an die europäische Ebene. Dabei geht es keineswegs lediglich um eine Abgabe von Kompetenzen oder die Aufgabe von Souveränität. Im Kern handelt es sich um die Herausbildung einer europäischen Gewerkschaftsidentität auf der Basis einer verantwortlichen und verbindlichen Arbeitsteilung, mit der letztendlich keine Souveränität abgegeben wird, sondern eine europäische Handlungskompetenz geschaffen wird.

Um die Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften unter den Bedingungen der Globalisierung weiter zu entwickeln, geht es jedoch nicht nur um die europäische Ebene. Neu positi-

---

7 Siehe hierzu auch: R. Hoffmann/J. Waddington, Tendenzen gewerkschaftlicher Organisationspolitik in Europa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 5/1998.

8 Siehe auch den Beitrag von Wolfgang Schröder, Gewerkschaften und Aussenpolitik: Reaktive und zögerliche Transnationalisierung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 2-3/2002.

onieren müssen sich die Gewerkschaften auch auf internationaler Ebene. Dazu gehört die Überwindung der Konkurrenz zwischen dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) und dem Weltverband der Arbeitnehmer (WVA), die sich in den letzten Jahren spürbar angenähert haben. Geklärt werden muss auch das Verhältnis des IBFG zu den Internationalen Berufssekretariaten, die bis heute nicht Mitglied im IBFG sind. Diese organisatorische Trennung, so lässt sich nicht nur vermuten, trägt nicht zur Stärkung der internationalen Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften bei. Diese muss jedoch nachhaltig gestärkt werden, wenn die Gewerkschaften ihre Rolle als globaler Akteur effektiv wahrnehmen wollen. Dies gilt nicht nur gegenüber der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in Genf, sondern in verstärktem Masse insbesondere gegenüber der Weltbank, dem Internationalen Währungsfond und der Welthandelsorganisation. Und letztendlich muss die Präsenz der internationalen Gewerkschaften in den anderen Weltwirtschaftsregionen deutlich gestärkt werden, damit auch sie in die Lage versetzt werden, beim Aufbau politischer Institutionen mitzuwirken und somit dazu beitragen, dass nicht lediglich neue Freihandelszonen ohne soziale Dimension und ohne Arbeitnehmerrechte entstehen. Dass dies ein schwieriger und langfristiger Prozess sein wird, dürfte nicht verwundern. Es wäre schon viel gewonnen, wenn die vielfach vorhandene Skepsis bei den Internationalen Berufssekretariaten gegenüber dem EGB überwunden werden könnte. Der norwegische Sozialwissenschaftler Jon Erik Dolvik hat auf einer Tagung des EGI die richtigen, wenn auch nicht ganz einfachen Fragen gestellt:

1. Wenn wir frei wären von den gegenwärtigen Zwängen, wie sollte die neue internationale Gewerkschaftsarchitektur aussehen und was wären die wichtigsten Unterschiede zu den gegenwärtig existierenden Strukturen?
2. Wie sollte eine neue internationale Gewerkschaftshierarchie aussehen und wie müsste eine Aufgabenteilung zwischen den multinationalen Unternehmen, den europäischen versus den internationalen Gewerkschaftsverbänden und zwischen den nationalen, europäischen Handlungsebenen und der globalen Handlungsebene aussehen?
3. Was wären die grössten Hindernisse für eine solche Neupositionierung der internationalen Gewerkschaftsbewegung?

Eine solche Debatte könnte in der Tat sehr spannend werden, und die deutschen Gewerkschaften als nach wie vor wichtige und starke Mitgliederorganisationen auf europäischer und internationaler Ebene sollten eine aktive und fordernde Rolle in dieser Diskussion spielen.