

Oktober 2007

WISO Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Europas Sozialpolitik als schwieriger Aushandlungsprozess

Akteure und Handlungsoptionen
unter besonderer Berücksichtigung
der Arbeitszeitpolitik

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik





Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

Europas Sozialpolitik als schwieriger Aushandlungsprozess

Akteure und Handlungsoptionen
unter besonderer Berücksichtigung
der Arbeitszeitpolitik

Stephan Klecha

Inhalt

Michael Dauderstädt	
Vorbemerkung	3
1. Einleitung	4
2. Der schwierige Weg zur europäischen Sozialpolitik	6
3. Die Entwicklung der Arbeitszeitrichtlinie 1993	10
4. Die Novelle der Richtlinie seit 2003	13
5. Das strategische Vorgehen der Gewerkschaften	15
6. Weitere Perspektiven gewerkschaftlicher Europapolitik	16
Literatur	20
Information zum Autor	23
Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik	26

Dieses Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von dem Autor in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Die Sozialpolitik ist ein Politikfeld, in dem die Europäische Union erst spät in der Geschichte ihres Integrationsprozesses tätig wurde. Bis heute blieb sie jedoch ein stiefmütterlich behandeltes Kind der Vertiefung. Lange Zeit stand die europäische Einigung im Zeichen der Liberalisierung der Märkte. Erst bei der Verwirklichung des Binnenmarkts 1993 unter der Kommissionspräsidentschaft von Jacques Delors nahm das Interesse am sozialen Europa als einer Legitimationsgrundlage und Flankierung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses Gestalt an.

Der Maastrichter Vertrag ermöglichte es Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gemeinsam, verbindliche Richtlinien im europäischen Maßstab zu beschließen, was jedoch nur selten gelang. Die nationalen Strukturen der Tarifpartner und der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse waren und sind zu unterschiedlich, um einheitliche Regelungen ohne große Anpassungsprobleme zu erlauben. Der Streit um die Richtlinie zur Arbeitszeit zeigt, wie die sozialpolitische Ausgestaltung Europas damit ins Hintertreffen geriet. Obwohl das europäische Recht hier meist hinter den nationalen Regelungen zurückbleibt, versuchen einzelne Mitgliedsstaaten wie Großbritannien oder Griechenland, gemeinsame sozialpolitische Regelungen im europäischen Maßstab entweder zu vermeiden oder pochen auf Umgehungstatbestände.

Die Kommission wählte oft den Weg des geringsten Widerstands, während dem Europäischen Parlament meist die flächendeckende Un-

terstützung der Gewerkschaften fehlte, um einen hinreichenden Druck aufzubauen. Gerade die Gewerkschaften sind als zivilgesellschaftlicher Akteur prinzipiell in der Lage, die Kluft zwischen Parlament und Bevölkerung zu überbrücken. Dieses Potenzial könnten sie einsetzen, um das Parlament dazu zu bewegen, durch geschickte Verknüpfung verschiedener Politikfelder Kommission und dem Rat sozialpolitisch wirksame Regelungen abzuverlangen. Im Falle der Neufassung der Arbeitszeitrichtlinie war das Parlament – auch dank des starken Lobbying seitens der Gewerkschaften – nicht bereit, Versuche der nationalen Regierung zur Aushöhlung zu unterstützen.

Wenn die Sozialpolitik langfristig eine der wirtschaftlichen Integration gleichwertige Bedeutung erlangen will, braucht sie eine europaweite intensive Kooperation der Gewerkschaften, die ihren nationalen Einfluss mit ihrer Lobbyarbeit auf europäischer Ebene, insbesondere gegenüber dem Parlament, verbinden müssen. Dazu müssen die Gewerkschaften auch der Versuchung widerstehen, nationale Spielräume zu bewahren, die den Tarifpartnern zwar Wettbewerbsvorteile bei Arbeitsbedingungen und Löhnen auf den internationalen und innereuropäischen Märkten ermöglichen, aber letztlich zu einem Unterbietungswettlauf auf Kosten der Arbeitnehmer führen.

Dr. Michael Dauderstädt
Leiter der Abteilung
Wirtschafts- und Sozialpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung

1. Einleitung

Die politische Linke verband mit dem Projekt der europäischen Einigung einst eine nachgerade euphorisch formulierte Vision.

Im Heidelberger Programm von 1925 verankerte die SPD ihre föderalistische und supranationale Idee der Vereinigten Staaten von Europa. Die Sozialdemokratie und die mit ihr verbündeten Gewerkschaften mussten in den 1950er Jahren dann erleben, wie sich das konservative Projekt von Europa formierte und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europäische Atomgemeinschaft und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft entstanden. Im Mittelpunkt stand der Versuch, die westeuropäischen Wirtschaften so miteinander zu verbinden, dass diese zum einen sich gegenüber dem osteuropäischen Raum als der stärkere Wirtschaftsraum behaupten würden und dass zum anderen durch die enge Bindung der Volkswirtschaften aneinander eine kriegerische Auseinandersetzung zwischen den beteiligten Staaten unmöglich werden würde (Audiso/Chiara 1999: 63f.). Das konservative Projekt nahm also den Gedanken des sozialdemokratischen Projekts auf und beschränkte die Umsetzung auf das für alle beteiligten Staaten konsensfähige ökonomische Projekt.

Aus den drei Gemeinschaften erwuchs schließlich die Europäische Union, und die Zahl der Mitglieder stieg von sechs auf 27 an. In den 50 Jahren seit Unterzeichnung der Verträge von Rom hat sich die Union gleichermaßen erweitert und vertieft. Dieser Prozess hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass Struktur und Inhalt der Union komplexer und vielschichtiger wurden. Anfang dieses Jahrzehnts mündete dies ein in die Diskussion über einen Verfassungsvertrag für Europa. Der dazu eingesetzte Verfas-

sungskonvent erarbeitete einen Entwurf, der vorrangig die Institutionen der EU reformieren sollte.

In Abstimmungen über den vorgelegten Vertrag votierten 2005 die Bevölkerungen in Frankreich und den Niederlanden jedoch mehrheitlich ablehnend, was nicht nur die Ratifizierung der Verfassung verlangsamte, wenn nicht gar endgültig stoppte, sondern auch das europäische Projekt in Teilen in Frage stellte. Die beiden negativen Abstimmungsvoten bescheinigten Europa nämlich ein Legitimationsdefizit. Erhebungen und Studien deuten darauf hin, dass das Projekt der Europäischen Einigung nicht mehr mit den Zielen der Anfangsjahre verbunden wird, sondern von einem nennenswerten Teil der Bevölkerung als unsoziales Projekt rein wirtschaftlicher Liberalisierung aufgefasst wird (Schäfer 2006: 540). Dabei geht es offensichtlich weniger um die Frage der Kompetenzverteilungen, als vielmehr um die Wirkung politischer Maßnahmen. Die Tatsache, dass die Bevölkerung europäischen Kompetenzen in der Sozialpolitik auch noch ausgesprochen skeptisch gegenüber steht, sollte deswegen nicht alleine dahingehend interpretiert werden, dass der Subsidiaritätsgedanke besonders stark ausgeprägt ist (Heien 2006), als vielmehr dahingehend, dass Zweifel an der sozialen Grundierung des europäischen Projekts vorliegen.

Sozialpolitische Fragestellungen haben jedenfalls in der öffentlichen Wahrnehmung eine immense Bedeutung erlangt, was sich auch im nationalstaatlichen Rahmen widerspiegelt: Die nationalen Wahlen in Deutschland, Österreich und den Niederlanden haben gezeigt, wie wegen unpopulärer sozialpolitischer Positionen Parteien sicher geglaubte Siege hergeben mussten (so

CDU/CSU in Deutschland und ÖVP in Österreich) beziehungsweise linksoppositionelle Kräfte mit Verweis auf erforderliche sozialpolitische Korrekturen deutliche Wahlsiege (so die links-populistische SP in den Niederlanden) errangen. Auch der Wahlsieg der bürgerlichen Koalition in Schweden ist wohl darauf mit zurückzuführen, dass diese keinen Bruch mit der sozialpolitischen Schwerpunktsetzung ihrer sozialdemokratischen Vorgängerregierung anstrebte.

Somit deutet sich an, dass die in Anlehnung an Kurt Schumacher gewählten, pathetischen Worte des DGB-Vorsitzenden Michael Sommer,

„Europa wird sozial sein, oder gar nicht sein“ (DGB 2006), durchaus eine empirische Relevanz aufweisen. Im nachfolgenden Text soll zunächst in sehr allgemeiner Form aufgezeigt werden, wie sich die Sozialpolitik der Europäischen Union entwickelt hat, welche Akteure an ihr mitwirken und welche Schwierigkeiten es bei der Implementierung einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik gibt. Dazu soll im Speziellen die Blockade der Arbeitszeitrichtlinie untersucht werden. Schließlich soll auf Strategien und Optionen der Gewerkschaften zur Ausgestaltung der sozialen Dimension Europas eingegangen werden.

2. Der schwierige Weg zur europäischen Sozialpolitik

„Europa sozial gestalten“ oder das „Europäische Sozialmodell stärken“ sind Parolen und Forderungen, die öfters geäußert werden. Dabei wird vielfach darauf hingewiesen, dass es innerhalb Europas sehr verschiedene Varianten sozialpolitischer Regulierung gibt (grundlegend Esping-Andersen 1990), die mit unterschiedlichen Instrumenten versuchen, den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Entsprechend kann beispielsweise auch Bildungspolitik oder Beschäftigungspolitik als Teil der Sozialpolitik verstanden werden. Das Besondere am Europäischen Sozialmodell sei – einer Einschätzung Lothar Wittes folgend – allerdings, dass trotz der Differenzen in Reichweite, Umfang und Anspruchsvoraussetzungen sozialer Leistungen sozialer Zusammenhalt nicht nur ein „Ziel an sich ist, sondern auch Mittel zum Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung, welche ihrerseits die materielle Basis des Europäischen Sozialmodells sichern muss“ (Witte 2004: 13). Das bedeutet, dass wirtschaftliche und soziale Entwicklung sehr eng miteinander verbunden sind. Dieses bedeutet jedoch nicht, dass die jeweiligen Schritte europäischer Einigung immer eine enge Verschränkung beider Dimensionen in den Blick nahmen.

Am Anfang stand vor allem die wirtschaftliche Dimension, welche durch nur wenige sozialpolitisch relevante Klauseln in den Römischen Verträgen flankiert wurde. Diese Regelungen betreffend die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Europa sowie die Gleichstellung von Mann und Frau waren in den Anfangsjahren die zentralen Normen, welche es der Gemeinschaft ermöglichten, sozialpolitisch tätig zu werden. Anfangs waren es noch nicht die Kommission oder die Legislativorgane, sondern der Europäische Gerichtshof, der sich ab den 1960er Jahren auf diese Regelungen gestützt zu einem wichtigen Akteur in der europäischen Sozialpolitik entwickelte

(Leibfried 2006: 527; Treib/Leiber 2006: 548). Die seitdem entwickelte Rechtsprechung des Gerichtshofs schuf so letztlich selbst Gemeinschaftsrecht und war gleichermaßen Ausgangspunkt sozialpolitischer Initiativen der Kommission (Marginson/Sisson 2004: 83; Pierson/Leibfried 1998: 396). Dies dürfte auch künftig der Fall sein, da anzunehmen ist, dass die Rechtsprechung aus dem europäischen Bürgerstatus heraus die Ansprüche und Beitragspflichten der sozialen Sicherungssysteme von der territorialen Bindung löst und damit den Druck ausübt, eine Angleichung der Systeme vorzunehmen (Leibfried 2006: 527).

Ab den 1970er Jahren ergriff die Kommission selbst die Initiative und versuchte die fortschreitende wirtschaftliche Integration durch sozialpolitische Maßnahmen zu ergänzen, die in ihrer Wirkung jedoch überwiegend nur Randbereiche der Sozialpolitik erfassten. Den ersten Aktionsprogrammen und den ersten zaghaften Versuchen eines sozialen Dialogs zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern folgten die Bemühungen der Europäischen Kommission unter Jacques Delors, die in den 1980er Jahren eine Politik des parallelen Aufbaus von wirtschaftlicher und sozialer Integration deklarierte (Wendler 2005: 56 ff.; Deppe 2005: 81; Delors 2004: 363 ff.; Delors 1989: 13). Institutionell schuf die Einheitliche Europäische Akte von 1987 zur Verwirklichung des Binnenmarkts die Voraussetzungen, um in Fragen des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit am Arbeitsplatz nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierten Mehrheiten im Rat zu entscheiden, woraus nennenswerter Spielraum für sozialpolitische Initiativen entstand (Leibfried 2006: 525, Treib 2006: 6). Zuvor scheiterten beispielsweise Richtlinien zum Elternurlaub oder gegen die Diskriminierung des Geschlechts noch am britischen Veto (Wendler 2005: 58). Die Verabschiedung der Europäischen Sozialcharta 1989,

welche seitens Großbritanniens zunächst nicht ratifiziert wurde, war verbunden mit dem dazugehörigen Aktionsprogramm dann der Auftakt einer regelrechten Welle europäischer Sozialgesetzgebung. Obgleich die Bestimmungen der Artikel 129 und 137 EG-Vertrag es der Union untersagen, in der Beschäftigungspolitik die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu harmonisieren oder gar in die industriellen Beziehungen unmittelbar einzugreifen, hat es seitens der Kommission einige Initiativen gegeben, um den in den 1980er Jahren proklamierten Anspruch an ein soziales Europa einzulösen. Das soziale Europa schuf der Kommission nämlich eine entscheidende Legitimationsgrundlage bei der Verwirklichung des Binnenmarkts 1993 (Hall 1998: 96; Delors 1989). Dem konnte sich auch der Rat nicht entziehen. Zwar wuchs dort im Laufe der 1980er Jahre die Dominanz konservativ geführter Regierungen zu einer hegemonialen Position an, womit eine einheitliche europäische Sozialpolitik in weite Ferne gerückt war, zumal Großbritanniens und Deutschlands Regierungen gegen europäische Kompetenzen in dieser Frage sehr grundsätzliche Vorbehalte geltend machten, allerdings war wegen der Verwirklichung des Binnenmarkts der Druck gewachsen, soziale Mindeststandards festzusetzen, auch um etwaige Handelshindernisse zu beseitigen (Hall 1998: 111 ff.).

Materiell wirksam waren die von der Kommission vorgelegten und durch das Parlament und den Rat verabschiedeten Richtlinien, so etwa die Richtlinie über das Recht auf schriftliche Information der Arbeitnehmer über die für sie geltenden arbeitsvertraglichen Bedingungen von 1991, die Richtlinie über den Schutz schwangerer und stillender Arbeitnehmerinnen von 1992, die Richtlinie über den Elternurlaub von 1996, die Richtlinie über den Schutz von Teilzeitarbeitskräften von 1997, die Richtlinie über befristete Arbeitsverträge von 1999 sowie die Arbeitszeitrichtlinie von 1993. Die Einheitliche Europäische Akte wurde zum „Einfallstor für allgemeinere arbeitsrechtliche Regelungen“, der Maastrichter Vertrag erweiterte schließlich diese Kompetenzen deutlich (Treib 2006: 7; Falkner/Treib 2005: 223–225; Röpke 2006: 110).

Seit Maastricht verfügten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gemeinsam über die prinzipielle Möglichkeit, verbindliche Richtlinien zu erlassen, was jedoch nur selten gelang (Wendler 2005: 89 ff.; Marginson/Sisson 2004: 83). Überdies eröffnete sich den Sozialpartnern Spielraum für europäische Tarifverhandlungen, unterwarf jedoch wesentliche Bereiche des staatlich geregelten Arbeits- und Sozialrechts weiterhin der Einstimmigkeit im Rat, was besonders Großbritanniens Vorbehalten entgegenkam (Delors 2004: 379). Der Vertrag von Amsterdam war mit der Aufnahme des Beschäftigungskapitels schließlich ein deutliches Signal dafür, dass die Union in der Sozial- und Beschäftigungspolitik eine aktivere Rolle einnehmen wollte. Die Koordinierung der Beschäftigungspolitik im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung, die Schaffung von neuen Säulen und Zielen der Europäischen Integration und der makroökonomische Dialog zwischen Europäischer Zentralbank, Rat und Sozialpartnern waren entwickelt worden, um über kooperative Formen auch eine sozialpolitische Agenda voranzubringen (Sloam 2005: 162, Magnusson/Stråth 2004: 15).

In einer ersten Phase sollten sich deswegen die zahlreichen neuen Konsultationsmechanismen zunächst ‚konsolidieren‘ (Wendler 2005: 114), ehe die Umsetzung einer umfänglichen sozialpolitischen Agenda überhaupt möglich gewesen wäre, weswegen das Aktionsprogramm der Kommission für die Jahre 1998–2000 (Europäische Kommission 1998) sich mit legislativen Vorschlägen zurückhielt. Doch die zweite Phase blieb aus. Die Wirtschafts- und Währungsunion, die Erweiterung der Union um insgesamt zwölf Staaten Mittel- und Osteuropas und der Verfassungsentwurf hatten gegenüber anderen Themen in den letzten Jahren Vorrang.

Mit dem Gipfeltreffen von Lissabon 2000 wurde die politische Entwicklung der Union allerdings unter ein ehrgeiziges politisches Ziel gestellt, das auch für die europäische Sozialpolitik relevant wurde: „das Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauer-

haftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“¹

Die Formulierung des Rates offenbart ein Sozialstaatsverständnis, bei dem weder auf den emanzipativen noch den transformatorischen, noch den systemstabilisierenden Charakter des Sozialstaats abgestellt wird, sondern vielmehr seine Funktion für die produktive Verwendung von Arbeitskräftepotenzialen betont wird (zur historischen Begründung von Sozialstaatskonzeptionen siehe Andersson 2004). In diesem Sinne wird Sozialpolitik zu einer rein aus der Wirtschaftspolitik abgeleiteten Größe umdefiniert und zu einem Teil der Wettbewerbspolitik. Sie ist somit

einerseits zwar aus dem Einigungsprozess nicht mehr wegzudenken und bewegt sich insoweit in der Tradition des Europäischen Sozialmodells, sie ist aber andererseits als Teil der Wirtschaftspolitik dieser eindeutig unterbeziehungsweise nachgeordnet. Unter diesen Bedingungen kann sie Wirkung immer dann entfalten, wenn sie nachweislich zu Wachstum beitragen kann. Sie gerät allerdings auf der Prioritätensetzung der Union ins Hintertreffen, wenn genau dieser Nachweis bei der politischen Aushandlung nicht gelingt. Anderenfalls werden sozialpolitische Themen nur dann von den Mitgliedsstaaten aufgegriffen, wenn diese sich – in der Regel einstimmig – hierzu bereit erklären.

Tabelle:

Eckpunkte zur Entwicklung der Europäischen Sozialpolitik

Zeitraum	Umfang europäischer Sozialpolitik
Römische Verträge 1957	<ul style="list-style-type: none"> • Wenige sozialpolitische Klauseln werden Ausgangspunkt sozialpolitischer Regelungen (insbesondere Gleichstellung der Geschlechter)
1970er Jahre	<ul style="list-style-type: none"> • Erste Vorschläge der Kommission zur Gestaltung einer gemeinsamen Sozialpolitik scheitern unter anderem an konstitutionellen Hindernissen
Einheitliche Europäische Akte 1987	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialpolitik als Legitimationsgrundlage des Binnenmarkts • Erweiterte Handlungsmöglichkeiten in der Sozialpolitik
Maastrichter Vertrag 1991	<ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung der Kompetenzen • Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände erhalten eigene Regelungskompetenzen • Parlament wird aufgewertet
Vertrag von Amsterdam 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Aufnahme des Beschäftigungskapitels • Offene Methode der Koordinierung und makroökonomischer Dialog als weiche Steuerungsinstrumente
Lissabonstrategie 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Unterordnung Sozialpolitik unter Wachstumsbegriff

1 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm

Dass es dazu kommt, ist jedoch sehr schwierig und zunehmend schwieriger geworden. Die Mechanismen der Abstimmung zwischen den nunmehr 27 Mitgliedsstaaten sind wesentlich komplexer als etwa zur Zeit der Gemeinschaft der 15, der 12 oder gar der sechs Mitglieder. Überdies verschoben sich mit der Europawahl 1999 und den Regierungswechseln in Österreich 2000, Italien und Dänemark 2001, Frankreich, Portugal und den Niederlanden 2002 die Mehrheiten in beiden Legislativorganen der Union deutlich zur politischen Rechten, so dass es Initiativen hierzu schwer hatten.

Unter diesen Bedingungen verwundert es wenig, dass der Motor der sozialen Einigung gegen Ende der 1990er Jahre sichtlich ins Stocken geraten ist, während gleichzeitig der Prozess der wirtschaftlichen Integration unverändert fortgeführt wurde. Schäfer spricht in diesem Zusammenhang von einer „Rückbesinnung auf den Binnenmarkt“ (Schäfer 2006: 543). Dieses wird besonders beim Bemühen der Mitgliedsstaaten bei der Währungsunion deutlich. Die angestrebte Konvergenz in der Haushaltspolitik und die Maastrichtkriterien trugen ihrerseits dazu bei, dass die autonomen Gestaltungsspielräume nationaler Politiken eingeschränkt wurden (Witte 2004: 6). Auf europäischer Ebene selbst existieren für die verschiedenen Politikbereiche nun eine Reihe von Mechanismen der Koordination und Harmonisierung, die sehr unterschiedlich wirken. In denjenigen Politikbereichen, die unmittelbar mit wirtschaftlichen Fragen verbunden waren,

vermag die Union mittels Verordnungen und Richtlinien einen Regulierungsrahmen zu schaffen, der für die Nationalstaaten verbindlich wurde. In der Währungs- und Budgetpolitik ist hierfür sogar ein sehr restriktiver Sanktionsmechanismus vorgesehen. Auf dem Feld der europäischen Sozialpolitik konzentriert sich die EU hingegen auf die Methode der offenen Koordinierung und verzichtet damit gleichsam auf die explizite Gestaltung von Politik. Dieses auf Konsens setzende Instrument des Benchmarkings eröffnet einerseits einen sehr weit reichenden Handlungsrahmen, da auch Themen einbezogen werden können, die ausdrücklich in nationaler Kompetenz bleiben, andererseits verzichtet diese Methode im Gegensatz zu den legislativen Akten auf dem Feld der Binnenmarktpolitik darauf, zwingend zu wirken (Bruno u.a. 2006; Randzio-Plath 2006: 466).

Während sich also die wirtschaftliche Integration vertiefte und damit die politischen Handlungsmöglichkeiten europäisierten, stand das Arbeits- und Sozialrecht dem nach, obgleich komplexe Gesellschaften isoliertes politisches Handeln auf einem Segment nur schwerlich zulassen und folglich die fortgeführte wirtschaftliche Integration sich somit letztlich auch auf die sozialpolitische Agenda auswirken musste (Pierson/Leibfried 1998: 399). An Hand der vorerst gescheiterten Novelle zur Arbeitszeitrichtlinie soll im Folgenden nun exemplarisch aufgezeigt werden, welche Schwierigkeiten sich konkret ergaben, um verbindliche gemeinsame Regelungen zu implementieren.

3. Die Entwicklung der Arbeitszeitrichtlinie 1993

Arbeitszeit und Lohnfragen sind das Kerngeschäft gewerkschaftlicher Tarifpolitik. Die meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union regulieren in diesem Sektor allenfalls Mindestbedingungen und überlassen den Gewerkschaften und Arbeitgebern die konkrete Ausgestaltung. Die meisten Länder der EU kennen dabei verschiedene Regelungen. Diese finden jedoch nur selten Anwendung, weil die tariflichen Regelungen einschlägig und vorrangig sind oder durch bewährte Praxis von den Arbeitgebern übernommen werden.

Obgleich der Vertrag der Union explizit die Gestaltung dieser Kernregelungen industrieller Beziehungen untersagt, hat sich die Kommission wiederholt des Themas angenommen. Die verschiedenen Vorstöße offenbaren dabei auch den Wandel des Zeitgeists in den letzten 30 Jahren: Ende der 1970er Jahre verfolgten einige Gewerkschaften offensiv das Ziel, die Arbeitszeit auf unter 40 Stunden zu verkürzen. Die Gewerkschaften zielten vor allem darauf, in der Phase einer konjunkturellen Abschwächung die Zahl der Arbeitsplätze gleichmäßiger zu verteilen und zugleich über einen Lohnausgleich die Kaufkraft zu stärken und so einen Beitrag zur Überwindung der durch die beiden Ölpreisschocks induzierten Krise zu leisten. Die Gewerkschaften setzten sich teilweise durch. In Frankreich ermöglichte der Machtwechsel 1981 eine gesetzliche Verkürzung der Arbeitszeit auf 39 Stunden. In Deutschland erfolgte nach einer harten Streikauseinandersetzung in der Metall- und Elektroindustrie 1984 durch den Leber-Kompromiss die Verkürzung der Arbeitszeit auf zunächst 38,5 Stunden pro Woche, später auf 35 Stunden (Marginson/Sisson 2004: 271). Als Ausgleich mussten die Gewerkschaften eine Flexibilisierung der Arbeitszeit akzeptieren, was wiederum Arbeitsverdichtungen

möglich machte und somit den erhofften Beschäftigungseffekt minderte (Neumann 2001).

Die Entwicklung in den beiden größten Mitgliedsländern der damaligen EG veranlasste die Kommission frühzeitig zu ersten Vorstößen zur Reduktion der Arbeitszeit. Bereits 1975 wurde eine Empfehlung der Kommission vorgelegt, die Arbeitszeit auf 40 Stunden zu reduzieren und allen Arbeitnehmern vier Wochen Urlaub zu gewähren. Mangels unmittelbarer Rechtssetzungskompetenz der Union blieb es zunächst bei dieser unverbindlichen Empfehlung, der 1983 der Entwurf einer neuerlichen Empfehlung für Verkürzung und Reorganisation der Arbeitszeit folgte (Pillinger 2000: 7; Wendler 2005: 58; Europäische Kommission 1983).

Das Europäische Parlament, seinerzeit nur konsultativ an diesem Vorhaben beteiligt, stimmte 1983 in einer Stellungnahme im Grundsatz zu und forderte zugleich Zielvorgaben zur Arbeitszeitverkürzung und Interventionsmöglichkeiten der Gemeinschaft. Insbesondere sann das Parlament darauf, diejenigen zu belohnen, die auf dem Weg der Arbeitszeitverkürzung zügiger voringen als diejenigen, die sich dem verschlossen.² Allerdings zeigte sich seinerzeit ein tiefer Graben zwischen den Konservativen und der Linken im Parlament. Die Entscheidungen waren ausgesprochen knapp.³ Die bereits skizzierten konservativen Mehrheiten im Rat verhinderten letztlich weitergehende Initiativen.

Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Direktwahl zum Europäischen Parlament 1989 zum bislang einzigen Mal eine relative Mehrheit von Sozialisten, Grünen und Kommunisten gegenüber Konservativen, Christdemokraten, Liberalen und Nationalisten hervorbrachte. Die politische Linke konnte dieses scheinbare

2 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 342/149 vom 19.12.1983.

3 ebd.

elektorale Gewicht vom Juni 1989 nämlich nicht über den Herbst desselben Jahres bringen, als in Osteuropa das dortige Blocksystem wirtschaftlich, politisch und ideologisch kollabierte und damit ein wichtiges implizites Ziel der Konzeption der Gemeinschaft erreicht wurde. So standen insbesondere die kommunistischen Kräfte unter Druck, sich zu transformieren, neu- und umzugründen, aber auch sozialdemokratisch-sozialistische Parteien dachten über ihre historische Mission nach.

Nach 1989 hatte es die Linke in Europa auch deswegen zunächst sehr schwer, Wahlen zu gewinnen, was bei einem Blick auf die großen Mitgliedsländer deutlich wird: Helmut Kohl gelang 1990 in Deutschland dank der Wiedervereinigung seine Wiederwahl, die 1988 wieder an die Regierung gekommenen Sozialisten in Frankreich mussten 1993 zutiefst geschlagen erneut in die Opposition gehen, John Major verteidigte 1992 die Mehrheit der Tories in Großbritannien, und in Italien kollabierte gar das gesamte Parteiensystem, Technokratenkabinette wechselten sich mit Regierungen der Linken und der Rechten ab. In Spanien verlor Felipe González 1993 die Mehrheit im Parlament, konnte aber immerhin noch bis 1996 regieren. Für die Umsetzung einer gemeinsamen Arbeitszeitpolitik war der Rahmen damit denkbar ungünstig.

Als sich ab Mitte der 1990er Jahre die Mehrheiten in Dänemark, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Griechenland, Italien, Belgien und Portugal hingegen vorübergehend zur Linken verschoben und mit Finnland, Schweden und Österreich überdies noch drei sozialdemokratisch regierte Länder der Union beitraten, hatte die Kommission ihr Vorhaben von Anfang der 1980er Jahre endgültig aus den Augen verloren und erklärte 2000 dieses offiziell für erledigt.⁴

Das bedeutete jedoch keineswegs, dass die Kommission im Laufe dieser Zeit untätig geblieben wäre. Delors erhielt den Anspruch aufrecht, das wirtschaftliche mit dem sozialen Europa zu verbinden und dabei auch Rahmenbedingungen

für die Arbeitszeit zu setzen. 1993 rückte die Kommission zwar mit dem Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Europäische Kommission 1993) von einer alleinigen Strategie der Arbeitszeitverkürzung ab, wandte sich zugleich allerdings dem Thema Beschäftigungspolitik als europäischem Thema zu (Pillinger 2000: 7). Gestützt auf die Europäische Sozialcharta und die Vorschriften zum Gesundheitsschutz sowie zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer legte die Kommission den Entwurf einer Richtlinie zur Arbeitszeit vor. Die Richtlinie selbst war „nicht übermäßig ambitioniert“ (Röpke 2006: 112), denn die nationalen Tarifregelungen und gesetzlichen Regelungen gingen meist wesentlich über das hinaus, was EU-Recht geworden war: 48-Stunden-Woche und vier Wochen Mindesturlaub waren kein Durchbruch auf dem Weg zur allgemeinen Verkürzung der Arbeitszeit. Die Arbeitszeitrichtlinie entspricht auf den ersten Blick dem, was Streeck als „neo-voluntaristischen“ Ansatz bezeichnete, wonach sozialpolitische Richtlinien regelmäßig so formuliert seien, dass sie praktisch keine Wirkung erzielten (Streeck 2001: 23).

Wenig spektakulär mutete entsprechend an, was etwa der deutsche Gesetzgeber in nationales Recht umsetzen musste: Die aus dem Zweiten Weltkrieg stammende Höchstarbeitszeit von 60 Stunden wurde auf 48 Stunden reduziert, wobei jedoch gestützt auf allerlei Ausnahmetatbestände weiterhin Arbeitszeiten von mehr als 49 Stunden möglich blieben. Die gesetzlichen Regelungen blieben zudem weit hinter den tariflichen zurück, die regelmäßige Arbeitszeiten von 40 und weniger Stunden vorsahen. Gleiches galt auch für die Frage des Mindesturlaubs, der zwar gesetzlich von drei auf vier Wochen angehoben wurde (Treib/Leiber 2006: 549), jedoch sahen viele Tarifverträge schon fünf oder sechs Wochen Urlaub vor.

Als die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt wurde, beeinflusste sie dennoch die Arbeitszeitpolitik einzelner Länder als auch die Strategien der Gewerkschaften (Pillinger 2000: 11). Waren es in Deutschland dabei auf den ersten Blick mehr Fortschritte *de lege lata* als *de ferenda*, so

4 Amtsblatt C/2004/5

eröffneten sich in anderen Staaten neue Regulierungsformen, etwa in Großbritannien oder auch in Irland, beides Länder mit einer ausgesprochen schwachen gesetzlichen wie tariflichen Absicherung von Arbeitnehmern (Treib/Leiber 2006: 549). Die Tory-Regierung widersetzte sich zunächst gänzlich einer gesetzlichen Regelung, bestritt die Rechtsetzungskompetenz der Gemeinschaft und klagte vor dem Europäischen Gerichtshof erfolglos dagegen (Europäische Kommission 2000; Pillinger 2000: 11). Hier zeigt sich, dass es der Europäischen Union auf Vorschlag der Kommission durchaus möglich ist, in Regelungsbereiche vorzudringen, die ihr eigentlich explizit im Vertrag untersagt sind, die jedoch im Zusammenhang mit anderen Regelungsbereichen von Relevanz sind.

Doch selbst nachdem die britische Regierung vorm Gerichtshof in Luxemburg gescheitert war, besaß sie Möglichkeiten, eine Umsetzung der Schutzstandards zu unterlaufen. Die Richtlinie selbst sieht nämlich in ihrem Artikel 22 ein „opt-out“ vor. Das beinhaltet, dass von der Arbeitszeitregelung abgewichen werden kann, wenn dies einzelvertraglich vereinbart wird. In Anbetracht der Asymmetrie zwischen Kapital und Arbeit verwundert es nicht, dass dieser Regelung unterstellt wird, sie führe den Schutzzweck der Richtlinie ad absurdum (Röpke 2006: 114). Darüber hinaus blieb es den Mitgliedsstaaten überlassen, eine Reihe von Branchen von der Anwendung der Richtlinie auszunehmen. Besonders großzügig machten Griechenland und Großbritannien von dieser Regelung Gebrauch, die sämtliche in der Richtlinie genannten Branchen ausparten und auch das opt-out verankerten (Europäische Kommission 2000).

4. Die Novelle der Richtlinie seit 2003

Während der Schutzzweck der Richtlinie in denjenigen Ländern, in denen die Umsetzung der Richtlinie noch unmittelbare Wirkung erzielt hätte, also konterkariert wurde, entwickelte sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs abermals eine ganz neue Dynamik. In den Urteilen SIMAP⁵ und Jäger⁶ entschieden die Luxemburger Richter, dass zur Arbeitszeit grundsätzlich auch Bereitschaftszeiten von Ärzten zu rechnen seien. Diese Urteile betrafen nun auch Deutschland, dessen Arbeitszeitregelungen ja seit der Umsetzung der Richtlinie europarechtskonform auszulegen waren. Das bedeutete, dass über den Umweg Europa die deutsche Arbeitszeitpolitik doch noch materiell bedeutsam berührt wurde. Als Reaktion auf diese Urteile startete die Kommission den Versuch einer Novellierung der Arbeitszeitrichtlinie. Mit der Definition von Ruhezeiten und inaktiven Arbeitszeiten sollten die ursprünglich gesetzten und vom EuGH konkretisierten Regelungen relativiert werden, zugleich sollte die „opt-out“-Regelung überprüft werden, wie es übrigens seinerzeit in der Richtlinie in Aussicht gestellt war. Die Kommission wählte hier den Weg des geringsten Widerstands, Kollektivregelungen sollten zwar vorrangig gewählt werden, an der Struktur der opt-out-Regel wurde jedoch grundsätzlich festgehalten (Europäische Kommission 2004).

Doch beide Regelungsbereiche stießen im Gesetzgebungsverfahren auf erheblichen Widerstand, immerhin bedeutete die Aufweichung des Arbeitszeitbegriffs der ursprünglichen Richtlinie den erstmaligen Abbau gemeinsam vereinbarter europäischer Sozialstandards (Röpke 2006: 118). Besonders die „opt-out“-Regelung ist ein eigenartiges Instrument, dessen Entwicklung den besonderen britischen Vorbehalten gegenüber

Europa zur Zeit Margret Thatchers und John Majors geschuldet war. Durch die Erweiterung der Union um Länder Mittel- und Osteuropas waren allerdings mittlerweile Staaten hinzugekommen, die gleichsam über keine gewachsene Tradition industrieller Beziehungen verfügten und deren Regierungen deswegen am Opt-Out interessiert waren. Durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs waren zudem auch arbeitsrechtliche Traditionen von Kernländern der Gemeinschaft berührt, weswegen nun auch Luxemburg und Deutschland sowie unter Aznar noch Spanien die Anwendung dieser ursprünglich für Großbritannien bestimmten Ausnahmeregelung in einzelnen Branchen anstrebten (Reichstein 2004).

Es war das Europäische Parlament, welches sich energisch dem Vorhaben der Kommission entgegenstellte. So fanden bei den Parlamentariern weder die Aufweichung der Arbeitszeitregelung noch die Opt-Out-Regelung Zustimmung. Der dazu vom sozialistischen Abgeordneten Alejandro Cercas im Beschäftigungsausschuss vorgelegte und im Parlamentsplenum abgestimmte Bericht forderte ein Auslaufen der Opt-Out-Regelung binnen 36 Monaten und verlangte zudem die Rückkehr zur bisherigen Arbeitszeitregelung. Frühere Forderungen des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB), die Höchstarbeitszeit in der Richtlinie von 48 auf 44 Stunden zu reduzieren (Pillinger 2000: 12), spielten in den Verhandlungen jedoch keine Rolle. Cercas und seine Fraktionskollegen wollten die fragile Mehrheit aus Sozialisten, Teilen der Liberalen, Grünen und Volkspartei gegen das Opting-Out nicht gefährden.

Der Europäischen Kommission gingen die Vorschläge des Parlaments zu weit. In einem überarbeiteten Entwurf waren neben einigen Zu-

5 Urteil vom 3. Oktober 2000, Rechtssache C-303/98

6 Urteil vom 9. September 2003, Rechtssache C-151/02

geständnissen an das Parlament zwei Dinge weitgehend unverändert, an der Differenzierung der Arbeitszeiten bei Bereitschaftsdiensten wurde festgehalten, allerdings war die Kommission dem Parlament dahingehend entgegengekommen, dass sie eine neue Differenzierung vornahm, bei der sie nun zwischen Bereitschaftszeiten und inaktiven Zeiten während des Bereitschaftsdienstes unterschied (Europäische Kommission 2005). Bei der Opting-Out-Regelung hingegen behielt die Kommission ihren bisherigen Standpunkt, der jedoch im Rat nicht unumstritten war. Dort drängten sowohl die sozialdemokratischen Sozialminister von Belgien, Portugal, Spanien und Italien zusammen mit ihrem konservativen Kollegen aus Frankreich für ein Ende des Opt-outs. Dagegen hielten ausgerechnet die sozialdemokratischen Arbeitsminister aus Großbritannien und Deutschland (o.V. 2006; Smillie/Osborne 2006).

Briten und Deutsche verband dabei mehr als nur der Gefallen am Opt-Out: Die Briten hatten zur Zeit Gerhard Schröders als Bundeskanzler mit den Deutschen die Absprache getroffen, deren Position bei der Unternehmensmitbestimmung zu unterstützen, während umgekehrt die Deutschen den Briten in der Arbeitszeitfrage helfen wollten (Dornbey u.a. 2004; Claasen 2005). Für Großbritanniens Premier Tony Blair stand dabei sein Renommee auf dem Spiel, immerhin hatte er vor seiner Wahl zum Premierminister dem britischen Arbeitgeberverband versichert, dass die britische Regierung jeden Versuch Europas abblocken würde, Konsultationsrechte für Arbeitnehmer zu schaffen oder die Arbeitszeitrichtlinie mit ihrem Opt-Out zu verändern. Da Blair beim erstgenannten Projekt im Rat schließlich überstimmt wurde, kam der Einhaltung des zweiten Versprechens nun große Bedeutung zu.

5. Das strategische Vorgehen der Gewerkschaften

Die Novelle der Arbeitszeitrichtlinie war aus gewerkschaftlicher Sicht schnell auf die Frage des Opt-Outs konzentriert; die Gewerkschaften befürchteten, dass weitere Länder hiervon Gebrauch machen würden (Reichstein 2005) und somit nicht nur die Wirksamkeit der Regelung untergraben würde, sondern bei der Umsetzung in nationales Recht einzelnen Regierungen sich unter dem Vorwand europäischer Erfordernisse die Gelegenheit bieten würde, die Kräfteverhältnisse in den industriellen Beziehungen zu Lasten der Gewerkschaften zu verschieben. Der Exekutiv Ausschuss des Europäischen Gewerkschaftsbundes sah außerdem in der von der Kommission vorgelegten Novelle der Arbeitszeitrichtlinie einen Angriff auf die Arbeitnehmerrechte und baute eine Abwehrfront auf. Diese bestand vor allem aus drei Strategiebausteinen: Erstens sollte durch zielgerichtetes Lobbying auf den Ministerrat, also auf die Regierungen der Mitgliedsstaaten eingewirkt werden, um das ursprüngliche Kommissionsvorhaben zu Fall zu bringen. Zweitens sollten die Europaabgeordneten auf diese Linie gebracht werden und drittens sollten die Gewerkschaften „innovative ways and actions to get public attention and support for ETUC views on modern working time policies“ organisieren (ETUC 2004).

Alle drei Bausteine zeigen auf, welche spezifischen Probleme die Gewerkschaften haben, um eine kohärente Strategie auf europäischer Ebene zu entwickeln. Ihr zentraler Bezugs- und Handlungsrahmen bleibt der Nationalstaat. Hier verfügen sie über eigene Handlungsressourcen, vor allem verfügen sie über ausreichende Kenntnisse, Erfahrungen und Sicherheiten im Umgang mit den jeweiligen Sozialpartnern und Regierungen. Eine Reihe europäischer Gewerkschaften betreiben in hohem Maße dezentrale Tarifpolitiken,

wohingegen andere Länder eher von Flächen-tarifverträgen geprägt sind. Hinzu kommen unterschiedliche Traditionen in Form und Umfang staatlicher Regulierung, wie zum Beispiel Mindestlöhne und Arbeitszeit geregelt werden.

Genau dies macht es auf europäischer Ebene auch den Gewerkschaften schwer, eine klare Strategie zu entwickeln. Zu unklar, nebulös formulieren sie ihre Visionen von Europa, zu wenig herrscht Einigkeit darüber, ob und wie die zentralen Arbeitsbeziehungen auf europäischer Ebene geregelt werden sollen.

Genau dieses Problem spiegelt sich am Vorgehen bei der Arbeitszeitrichtlinie wider. So haben sich etwa die britischen Gewerkschaften hier von über den Umweg Europa versprochen, Mindeststandards zu erlangen, die ihnen hierauf aufbauend Spielraum für eigene Tarifpolitiken bieten würden. Die deutschen Gewerkschaften hingegen haben in Anbetracht ihrer tariflich erzielten Regelungsdichte nur ein geringes Interesse an einer zügigen Umsetzung. Entsprechend wenig Druck bauen sie im nationalen Rahmen auf, entsprechend schwer haben es aber wiederum gerade diejenigen Gewerkschaften, die ihrerseits im nationalen Rahmen keine hinreichende Durchsetzungskraft besitzen, um selbst Regelungen im nationalen Rahmen zu verankern. So verwundert es dann auch wenig, dass weder der deutsche noch der britische Arbeitsminister besonderen Widerstand der Gewerkschaften in dieser Frage erwarten durften. Die deutschen Gewerkschaften können ihre eigene, erfolgreiche Arbeitszeitpolitik nicht mittels einer europäischen Richtlinie intensivieren, hingegen lag ihnen sehr daran, dass die Mitbestimmungsregelungen unangetastet bleiben. Die britischen Gewerkschaften waren zu machtlos, um der Regierung dies abzuverlangen.

6. Weitere Perspektiven gewerkschaftlicher Europapolitik

Die Gewerkschaften gehören zu den Kräften innerhalb Europas, die deutlich ein soziales Europa einfordern und zugleich über ihre Kernkompetenz Tarifpolitik hieran innerhalb der Nationalstaaten in beachtlicher Weise mitwirken. In diesem Sinne haben die Gewerkschaften den Versuch unternommen, ihre nationalen Tarifpolitiken aufeinander abzustimmen (Marginson/Sisson 2004: 105ff.). Dieses Unterfangen erweist sich allerdings bislang als wenig erfolgreich (so das deutliche Urteil bei Gollbach 2005). So verfehlten die beteiligten Gewerkschaften ihre selbst gesetzten Ziele in der Tarifpolitik weitgehend, da ihr Handeln sich im nationalstaatlichen Rahmen bewegt und zu wenig an eine wirklich europäisch ausgestaltete Politik gedacht wird.

Die Arbeitszeitrichtlinie demonstriert außerdem, wie schwierig es ist, innerhalb der europäischen Akteursstrukturen sozialpolitische Regelungen auf dem Weg der europäischen Gesetzgebung durchzusetzen. Den Gewerkschaften steht als alternativer Weg zwar der Soziale Dialog zur Verfügung, jedoch setzt dieser Mechanismus eine Bereitschaft der Arbeitgeberverbände voraus. Diese lassen sich jedoch nur schwerlich dazu bewegen, in diesen Dialog einzutreten oder gar irgendwelchen Regelungen zuzustimmen (Marginson/Sisson 2004: 88; ähnlich Röpke 2006: 119), da der gemeinsame Markt die Arbeitgeber bereits hinreichend begünstigt. Arbeitgeber können unter den Bedingungen des Binnenmarktes grob vereinfacht dasjenige soziale Regulationsmodell auswählen, das ihren jeweiligen Bedürfnissen am besten entgegenkommt, oder auch mit einer Verlagerung von Produktion und Dienstleistungen in einen anderen Nationalstaat wirksam drohen (Pierson/Leibfried 1998: 409f.). Dies hat in der Politik der Mitgliedsstaaten schon deutliche Spuren hinterlassen, etwa darin, wie sich die Unternehmensbesteuerung in den letzten zehn Jahren entwickelt hat. Diese befinden sich in einem fort-

laufenden Steuersenkungswettlauf, der weit reichende Folgen für die Handlungsfähigkeit des Staates hat (Randzio-Plath 2006: 466), zumal vor dem Hintergrund der Stabilitätskriterien der Währungsunion eine expansive Finanzpolitik ausgeschlossen ist. Gerade weil sich einige Staaten vom Verzicht auf gemeinsame Sozialstandards Wettbewerbsvorteile versprechen, ist auch die offene Methode der Koordinierung schlecht geeignet, um eine gewerkschaftliche Agenda durchzusetzen.

Mit der Verwirklichung des Binnenmarkts und der Währungsunion hat also die staatliche Sphäre und mit ihr der Sozialstaat an Finanzierungsgrundlagen eingebüßt. Zugleich schuf die Debatte um die günstigsten Standorte eine zumindestens ideologische Legitimation, um den Druck auf die Gewerkschaften anwachsen zu lassen. Die Gewerkschaften können sich dem nur dann entziehen, wenn sie folglich Wege finden, wie sie europäische Standards durchsetzen können, die wirksamer sind als der Soziale Dialog oder das bisherige Verfahren der Rechtsetzung. Den Gewerkschaften stehen dabei zwei Mechanismen zur Verfügung. Entweder schaffen sie durch horizontale Kooperation einen allgemeinverbindlichen Rahmen, den sie innerhalb der nationalen Mitgliedverbände durchsetzen, oder sie fordern einen verbindlichen rechtlichen Rahmen auf EU-Ebene ein.

Spannend zu verfolgen dürfte dabei die Reaktion auf das Grünbuch zum Arbeitsrecht (Europäische Kommission 2006) sein, das Sozialkommissar Spidla vorgelegt hat. Das Grünbuch selber ist der wiederholte Versuch, einen Rahmen für eine arbeitsrechtliche Ausgestaltung der Union zu schaffen. Fraglich ist, ob und in welcher Weise hieraus Initiativen erwachsen werden, die zu einer Vereinheitlichung der Arbeitsbeziehungen führen. Zentrales Hindernis ist dabei abermals der Rat. Dieser hat bislang in keiner der

in Artikel 137 des EG-Vertrags genannten Fragen (Kündigungsschutz, Mitbestimmung und Beschäftigungsbedingungen von Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Staaten) den einstimmigen Beschluss gefasst, zum Mehrheitsprinzip überzugehen (Treib 2006: 10). Die Vetomöglichkeiten einzelner Staaten werden schon deswegen bestehen bleiben, weil einzelne Staaten im Verzicht auf einheitliche Regelungen eine Möglichkeit sehen, durch eigene niedrige Standards Wettbewerbsvorteile zu erzielen (Magnusson/Stråth 2004: 16).

Entsprechend sieht Deppe (Deppe 2005: 91) die Zukunft gewerkschaftlicher Strategien in einer zielgerichteten Beeinflussung der nationalen Regierungen. Doch das Arrangement auf nationalstaatlicher Ebene ist immer geprägt vom spezifischen Modus der Interaktion zwischen Gewerkschaften beziehungsweise den Sozialpartnern insgesamt zu ihren jeweiligen Regierungen.

Eine solche Strategie bedeutet einen immensen Abstimmungsprozess zunächst zwischen den über 27 Gewerkschaftsverbänden, die dann zu Konsultationen zwischen den jeweiligen nationalen Gewerkschaften und der jeweiligen Regierung führen würden. Derartig komplexe Aushandlungen sind sowohl zeitaufwändig als auch mit immensen Gefahren verbunden. Im Zuge der einzelnen nationalen Verhandlungen können dabei im Rahmen politischer Tauschgeschäfte gewerkschaftliche Positionen teilweise abgeschwächt, vermindert oder ganz zurückgenommen werden. Außerdem sind die Mittel zur legalen Beeinflussung der jeweiligen Regierungen sehr verschieden, insbesondere was die Zulässigkeit politischer Streiks angeht. Die Zustimmung der Gewerkschaften zu einer bestimmten Vorgehensweise der jeweiligen Regierungen innerhalb des Rates würde wiederum neuerliche Aushandlungsprozesse innerhalb der Gewerkschaftsbünde nach sich ziehen. Daher stehen den Gewerkschaften auf europäischer Ebene zwei gleichsam additive wie alternative Aushandlungsmöglichkeiten bereit. Der eine Mechanismus ist die direkte Verhandlung mit der Kommission. Dieser Weg stellt zwar einen formal mächtigen dar, weil nur die Kommission über das Vorschlagsrecht für Richtlinien verfügt (Pierson/Leibfried 1998: 393) und damit auch in der Lage wäre, Themen auf die

politische Agenda zu setzen, die nicht eindeutig in der europäischen Kompetenz liegen. Allerdings setzt dies wiederum den politischen Willen der Kommission voraus. Dieser ist – anders als zu Zeiten der Delors-Kommission – gegenwärtig nicht erkennbar. Gleichermäßen ist nicht ersichtlich, wie die Kommission die aus dem Lissabonprozess erwachsenden widersprüchlichen Ziele und Leitbilder umsetzen will. Weder ist eine Kohärenz zwischen den damit zusammenhängenden Politikfeldern erkennbar, noch besitzt die Union alle erforderlichen Kompetenzen, um dieses zu leisten. Anders als bei der Einheitlichen Europäischen Akte sind weder die Kommission noch die Mitgliedsstaaten zur Zeit bereit, entsprechende Schritte anzustoßen oder die erforderlichen Kompetenzverlagerungen vorzunehmen. Europa befindet sich wegen der Voten und Stimmungslagen in den Mitgliedsstaaten sozialpolitisch in einer Selbstblockade des Denkens und des Handelns. Die Folge ist: Die Zahl der Papiere und Konzepte häufen sich, die Zahl der Richtlinien ist dagegen ausgesprochen gering und die Kritik an Europa manifestiert sich in Abstimmungen und Wahlen.

Die Gewerkschaften laufen im Falle einer rein horizontalen Kooperation Gefahr, gerade keine europäische Regelung zu erzielen. Bereits in der Vergangenheit war schon die Abstimmung der gewerkschaftlichen Prioritätensetzungen auf der europäischen Ebene von sehr unterschiedlichen Schwerpunkten und Interessenlagen geprägt (Marginson/Sisson 2004: 111). Gelingt es allerdings, sich auf einen gemeinsamen sozialpolitischen Rahmen für Europa zu verständigen und diesen mittels der europäischen Gesetzgebung durchsetzen zu wollen, so steht dem gegenwärtig die fehlende Konzessionsbereitschaft der Arbeitgeber im Sozialen Dialog, die Blockademacht des Rates sowie der fehlende Initiativwille der Kommission entgegen. Deswegen könnte das Parlament zum entscheidenden Machtinstrument der Gewerkschaften werden. Sowohl die Dienstleistungsrichtlinie als auch die Richtlinie betreffend die Hafendienste zeigten sehr eindrucksvoll, dass es den Gewerkschaften als einzigem politischen Akteur zu gelingen vermag, europaweite Öffentlichkeit zu erzeugen (zur Dienstleistungs-

richtlinie Kowalsky 2006: 246). Erst der politische Druck versetzte das Parlament in die Lage, gegen diese einzelnen Vorhaben vorzugehen. In einer Situation, in der die Kommission vorsichtig agiert und die Mitgliedsstaaten wegen der Volksabstimmungen skeptisch sind, was weitere Schritte auf europäischer Ebene angeht, scheint das Parlament der einzige Akteur zu sein, der uneingeschränkt handlungsfähig ist. Ein gewisser Stolz erfüllt die Funktionäre der Gewerkschaften und sozialen Bewegungen hier sogar, dass es ihnen tatsächlich über zivilgesellschaftliche Aktionen gelungen ist, zusammen mit dem Parlament Projekte der Liberalisierung zu kippen (so etwa bei Kowalsky 2006: 241, 248). Sie stimmen damit durchaus mit einem großen Teil der Wählerschaft überein. Was den Gewerkschaften in einem nächsten Schritt nun gelingen müsste, wäre es, das Parlament dahingehend zu bewegen, dass dieses seinerseits den Rat und die Kommission unter Druck setzen würde, um hiermit faktisch ein Initiativrecht zu erlangen, das noch über die im Verfassungsentwurf vorgesehenen geplanten Klagemöglichkeiten gegen die Kommission hinausgehen würde. Eine Möglichkeit dazu wäre eine Verkettung verschiedener Politikfelder, wie es Blair und Schröder bei der Arbeitszeit im Rat getan haben. Hierzu müsste das Parlament die Blockade wichtiger Legislativvorhaben androhen, um eigene Vorhaben durchzusetzen. Doch bislang ist im Parlament, auch innerhalb einer knappen und fragilen gewerkschaftsfreundlichen Mehrheit im Parlament, kein ausgeprägtes Interesse daran vorhanden. Doch darum könnten sich die Gewerkschaften bemühen. Die Kluft zwischen den Parlamentariern in Brüssel und Straßburg und ihrer Wählerschaft ist immens groß. Es läge an den Gewerkschaften, die erforderlichen zivilgesellschaftlichen Prozesse zu organisieren, um die Verbindung zwischen Parlament und europäischer Bevölkerung herzustellen. Und hier verfügen die Gewerkschaften europaweit über eine Mitgliederressource, die sich mobilisieren lässt.

Solange es ihnen gelingt, über nationale Regierungen hinreichend auf den Rat Einfluss zu nehmen, erübrigt sich eine koordinierte europäische Strategie. In der Regel erfolgt diese Einfluss-

nahme über die jeweiligen Sozialdemokratien in den Mitgliedsstaaten. Regieren diese, besteht meistens ein enger Kontakt zwischen Gewerkschaften und Regierungen. Regieren konservative Kräfte und sind die Sozialdemokraten in der Opposition, so stellen die Gewerkschaften ihren Einfluss im Gesetzgebungsverfahren über das Parlament vorwiegend durch die Sozialistische Fraktion im Parlament her. Die Gewerkschaften setzen auf der europäischen Ebene damit ihre tradierten Beziehungen zur Sozialdemokratie nicht nur uneingeschränkt fort, sondern intensivieren sie geradezu, obgleich sich innerhalb der Nationalstaaten mittlerweile erhebliche Differenzen zwischen Gewerkschaftsbünden und den sozialdemokratischen Parteien aufgetan haben, wie Beispiele aus Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Österreich oder auch Schweden belegen können. Der verringerte Einfluss auf Sozial-, aber auch auf Christdemokraten hat in der Konsequenz dazu geführt, dass etwa in Deutschland die essentiellen Kontakte in die Sozialministerien abgerissen sind (Trampusch 2006: 348), während auf europäischer Ebene fast traditionelle Kooperationsbeziehungen der Gewerkschaften zu den sozialpolitischen Fachleuten bestehen.

Dennoch ist die Kooperation mit der europäischen Sozialdemokratie etwas Neues, da es den Gewerkschaften bei der Dienstleistungsrichtlinie gelungen ist, eine europäische Öffentlichkeit herzustellen, und tatsächlich durch gemeinsame europäische Aktionen Druck aufgebaut haben. Dieses war auch notwendig, denn im Europäischen Parlament besitzen die Konservativen, Liberalen und Nationalisten zusammen eine deutliche Mehrheit. Da aber der Fraktionszwang im Europäischen Parlament schwächer ist als in den nationalen Parlamenten, sind gewerkschaftsfreundliche Mehrheiten erzielbar. Dies setzt aber voraus, hierfür den entsprechenden Druck aufzubauen. Eine Verbindung zwischen ökonomischer Basis, Zivilgesellschaft und parlamentarischer Vertretung (und zwar im Rat wie im Parlament) könnte dabei auch Ausgangspunkt sein für ein gemeinsames europäisches Sozialmodell. Wichtigster Partner in den europäischen Gremien sind dabei die Sozialdemokraten, aber auch Teile der Liberalen, der Grünen und der Christdemokraten.

Verbindungslinien zu Linksparteien in Europa sind dabei zwar auch nahe liegend, aber wenig hilfreich. Die in der Gemeinsamen Europäischen Linken zusammengeschlossenen Parteien regieren nämlich lediglich in Italien mit und besitzen entsprechend wenig Einfluss im Rat. Und im Parlament kommt es wegen des Wahlergebnisses von 2004 in erster Linie darauf an, Kompromisse mit Liberalen und Volksparteien zu erzielen.

Gewerkschaften und Sozialdemokratie sowie die Arbeitnehmerflügel der Christdemokratie sind also unter den gegenwärtigen Bedingungen im europäischen Kontext stärker aufeinander angewiesen, als es im nationalstaatlichen Zusammenhang zurzeit denkbar scheint. Daraus folgt

für die Gewerkschaften eine nicht unproblematische Situation. Sie befinden sich entweder in einer babylonischen Gefangenschaft, bei der die ihnen prinzipiell zugeneigten Kräfte in den Mitgliedstaaten ihren dortigen Reformkurs immer mit europäischen Bedürfnissen der Gewerkschaften legitimieren könnten, welche wiederum den jeweiligen nationalen Interessen der Gewerkschaften zuwiderlaufen könnten. Oder die europäische Ebene bildet den Ausgangspunkt, um den gewerkschaftlichen Einfluss in die nationalen Parteiensysteme wiederzubeleben. Das Ergebnis dürfte davon abhängen, inwieweit es den Gewerkschaften selbst gelingt, sich auf eine gemeinsame europäische Politik zu verständigen.

Literatur

- Andersson, Jenny 2004: A productive Social Citizenship? Reflexions on the Concept of Productive Social Policies in the European Traditions, in: Magnusson, Lars/Stråth, Bo (Hrsg.): A European Social Citizenship? Preconditions for Future Policies from a Historical Perspective, Brüssel, S. 69–88
- Audiso, Giuseppe/Chiara, Alberto 1999: Schuman, Adenauer, De Gasperi, Fondateurs de l'Europe unie selon le projet de Jean Monnet, Paris
- Bruno, Isabelle/Jacquot, Sophie/Mandin, Lou 2006: Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination... toolbox or Pandora's box?, in: Journal of European Public Policy, 13:4, S. 519–536
- Claasen, Dieter 2005: 48 Stunden sind Tony Blair nicht genug, Stuttgarter Zeitung, 17.5.2005
- Delors, Jacques 1989: Binnenmarkt '92, Für ein soziales Europa, in: Breit, Ernst (Hrsg.): Für ein soziales Europa, Binnenmarkt '92, Köln, S. 11–25
- Delors, Jacques 2004: Erinnerungen eines Europäers, Berlin
- Deppe, Frank 2005: Der Umbau des Sozialstaates in Europa und die Probleme der Gewerkschaften, in: Baum-Ceisig, Alexandra/Faber, Anne (Hrsg.): Soziales Europa?, Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung, Wiesbaden, S. 78–94
- DGB 2006: Europäisches Parlament entscheidet über die Dienstleistungsrichtlinie: Ein Fortschritt, aber noch nicht Fortschritt genug, Pressemitteilung 28/2006, 28.2.2006, http://www.dgb.de/presse/pressemitteilungen/pmdb/pressemitteilung_single?pmid=2731 (4.12.2006)
- Dornbey, Daniel/Minder, Raphael/Williamson, Hugh 2004: Blair stützt Schröder bei Mitbestimmung, in: Financial Times Deutschland, 26.4.2006
- Esping-Andersen, Gösta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge
- ETUC 2004: Revision of the Working Time Directive, www.etuc.org/a/603 (15.11.2006)
- Europäische Kommission 1983: Entwurf einer Empfehlung des Rates zur Verkürzung und Neugestaltung der Arbeitszeit, KOM (1983) 543 endgültig
- Europäische Kommission 1993: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch, KOM (93) 700 endgültig
- Europäische Kommission 1998: Sozialpolitisches Aktionsprogramm 1998–2000, KOM (1998) 259 endgültig
- Europäische Kommission 2000: Bericht der Kommission: Stand der Umsetzung der Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung: Arbeitszeitrichtlinie, KOM (2000) 787 endgültig
- Europäische Kommission 2004: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, KOM (2004) 607 endgültig

- Europäische Kommission 2005: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, KOM (2005), 246 endgültig
- Europäische Kommission 2006: Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, Grünbuch, KOM (2006) 708 endgültig
- Falkner, G./Treib, O. 2005: Europäische Sozialpolitik in der nationalen Praxis, in: Baum-Ceisig, Alexandra/Faber, Anne (Hrsg.): Soziales Europa?, Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung, Wiesbaden, S. 220–238
- Gollbach, Jochen 2005: Europäisierung der Gewerkschaften, Praktische Ansätze im Spannungsfeld nationaler und europäischer Strukturen und Traditionen, Hamburg
- Hall, Mark 1998: Industrial relations and the social dimension of European integration: before and after Maastricht, in: Gabaglio, Emilio/Hoffmann, Reiner (Hrsg.): The ETUC in the mirror of industrial relations research, A selection of articles from academic literature, Brüssel, S. 95–130
- Heien, Thorsten 2006: Wer will eigentlich eine Sozialunion? – Die Haltung der Bürger zu einer Verlagerung sozialpolitischer Kompetenzen und Maßnahmen auf die europäische Ebene, in: Sozialer Fortschritt 10/2006, S. 241–248
- Kowalsky, Wolfgang 2006: The Service Directive: the legislative process clears the first hurdle, in: Transfer 2/2006, S. 231–249
- Leibfried, Stephan 2006: Europäische Sozialpolitik – Richtern und Märkten überlassen?, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 10/2006, S. 523–531
- Marginson, Paul/Sisson, Keith 2004: European Integration and Industrial Relations, Multi-Level Governance in the Making, Hampshire/New York 2004
- Magnusson, Lars/Stråth, Bo 2004: A European Social Citizenship? Preconditions for Future Policies from a Historical Perspective, in: dies. (Hrsg.): A European Social Citizenship? Preconditions for Future Policies from a Historical Perspective, Brüssel, S. 11–31
- Neumann, Alexander 2001: Le sort de 35 heures allemandes: une critique de la flexibilité moderne, in: Durand, Claude/Pichon, Alain (Hrsg.): Temps de Travail et Temps libre, Brüssel, S. 149–163
- o.V. 2006: Neuer Einigungsversuch über die Arbeitszeit-Richtlinie gescheitert, in: Die Welt, 3.6.2006
- Pierson, Paul/Leibfried, Stephan 1998: L'Etat Providence et le système multi-niveaux européen: dynamiques d'intégration des politiques sociales européennes, in: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul: Politiques sociales européennes, Entre intégration et fragmentation, Paris/Montréal, S. 389–427
- Pillinger, Jane 2000: Working Time in Europe: A European Working Time Policy in the Public Services, o.O.
- Randzio-Plath, Christa 2006: Erneuerung oder Ende der Lissabon-Strategie?, Wirtschaftsdienst 7/2006, S. 462–467
- Reichstein, Ruth 2005: Regelt Europa sich kaputt, in: Die Tageszeitung, 5.4.2005
- Röpke, Oliver 2006: Beispiel EU-Arbeitszeitrichtlinie – das Ende Europäischer Mindeststandards?, in: WISO, Nr.3/2006, S. 107–121
- Schäfer, Armin 2006: Aufstieg und Grenzen der Offenen Methode der Koordinierung, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 10/2006, S. 540–546

- Sloam, James 2005: *The European Policy of the German Social Democrats, Interpreting a Changing World*, Hampshire/New York
- Smilie, Susan/Osborne, Hilary 2006: Q&A: the working time directive, in: *The Guardian*, 6.11.2006
- Streeck, Wolfgang 2001: International competition, supranational integration, national solidarity, The emerging constitution of "Social Europe", in: Kohli, Martin/Novak, Mojca (Hrsg.): *Will Europe work? Integration, employment and the social order*, London/New York, S. 21–34
- Trampusch, Christine 2006: Postkorporatismus in der Sozialpolitik – Folgen für Gewerkschaften, in: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 6/2006, S. 347–352
- Treib, Oliver 2006: *Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa*, <http://elaine.ihs.ac.at/~treib/download/TreibEUVerfassungsvertrag2006.pdf> (21.10.2006)
- Treib, Oliver/Leiber, Simone 2006: Was bewirken Richtlinien in der Sozialpolitik? Ein Ost-West-Vergleich, in: *WSI-Mitteilungen* Nr. 10/2006, S. 547–552
- Wendler, Frank 2005: *Soziales Europa und demokratische Legitimität, Die Institutionalisierung der EU-Sozialpolitik aus demokratietheoretischer Perspektive*, Baden-Baden
- Witte, Lothar 2004: *Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU?*, o.O.

Information zum Autor

Stephan Klecha

Jahrgang 1978, ist Diplom-Sozialwirt und promoviert an der AG Parteien- und politische Kulturforschung in Göttingen zur Rolle gewerkschaftlicher Jugendarbeit am Beispiel der IG Metall.

stephan.klecha@gmx.de



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Was wir Deutschland schulden

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Eine neue Kultur der Selbständigkeit:

Voraussetzung für ökonomischen und sozialen Fortschritt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Was bringt die Reform des Versicherungsrechts für die Verbraucher?

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Verkehrspolitischer Ausbruch aus der Betonwelt!

Aber durch Nutzerfinanzierung?

WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

Sozialstaatsstrategien und Beschäftigung im europäischen Vergleich

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Mitarbeiterbeteiligung in Europa, Japan und den USA

Staatliche Rahmenbedingungen für finanzielle Beteiligungsmodelle

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Wettbewerb, Prekarität und Sozialschutz:

die sozialen Lizenzanforderungen nach § 6 Abs.3 S.1 Nr.3 PostG

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

Dienstleistungen in Deutschland:

besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Polen auf dem Weg zum Euro: Was kommt auf Polen und Deutschland zu?

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Berufliche Ausbildung und Lehrstellenmarkt: Chancengerechtigkeit für

Jugendliche mit Migrationshintergrund

WISO direkt

Frauen- und Geschlechterpolitik

Kapital und Kinderkrippen:

Betreuungskonzepte für Kleinkinder aus der Geschlechterperspektive

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

