

A stylized map of Europe composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several are colored red, highlighting specific regions or countries across the continent.

Europäisierung der Gewerkschaften

Gewerkschaftspolitische Herausforderungen und Handlungsoptionen auf europäischer Ebene

HANS-WOLFGANG PLATZER
April 2010

- Angesichts der überwiegend konservativ-liberalen Mehrheitsverhältnisse in der EU und der Fortschreibung des status quo ante in institutionellen Kernfragen durch den Vertrag von Lissabon sind im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik nur begrenzte Regulierungsaktivitäten zu erwarten.
- Proaktive Strategien zum Umgang mit dieser Situation erfordern einen Ausbau der transnationalen Gewerkschaftskooperation. Dies gilt für die Organisationsstruktur der europäischen Branchen- und Dachverbände ebenso wie für die transnationale Vereinbarungspolitik im Sozialen Dialog und die tarifpolitische Koordination.
- Besonders die Nutzung der Europäischen Betriebsräte als bislang bei weitem nicht ausgeschöpfte Ressource zur Mitgestaltung europäischer Konzernpolitiken kann zu einer »Europäisierung von unten« beitragen.
- Die Auslotung punktueller Vertragsveränderungen oder die Nutzung der Option der abgestuften Integration zur Vertiefung sozialpolitischer Koordinierung und Regulierung in der EU ist nur durch die enge Abstimmung zwischen Sozialdemokraten und Gewerkschaften realisierbar.



Inhalt

1	Einleitung	3
2	Vertragliche, politische und ökonomische Rahmenbedingungen	4
3	Organisationspolitische Herausforderungen transnationaler Gewerkschafts- politik	5
4	Transnationale Handlungsfelder und europäische Handlungsoptionen	6
	4.1 Sozialer Dialog und transnationale Vereinbarungspolitik	7
	4.2 Transnationale tarifpolitische Koordination	8
5	Transnationale Konzernpolitik	8
6	Übergreifende politische Handlungsperspektiven und Bündnispolitiken	10



1 Einleitung

Dieses Diskussionspapier versucht – ausgehend vom gegenwärtigen Stand der Europäisierung und Transnationalisierung gewerkschaftlicher Politik – zentrale politische Herausforderungen und Optionen der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Mehrebenensystem der EU zu skizzieren. Die prospektiven strategischen Überlegungen konzentrieren sich im wesentlichen auf die europäische Ebene/die europäischen Arenen der Interessenvertretung und auf den Zeitraum der Legislaturperiode des neu gewählten EP/der neu bestellten EU-Kommission. Im Kontext der Frage nach politischen Bündnissen wird der Zusammenarbeit mit der europäischen Sozialdemokratie besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Eine realistische Einschätzung der künftig möglichen bzw. notwendigen Schwerpunktsetzungen und Mischungsverhältnisse in der Wahl der Handlungsformen und Handlungsinstrumente der Gewerkschaften auf europäischer Ebene setzt zum einen eine differenzierte Bestandsaufnahme der bisherigen Europäisierungserfolge und Transnationalisierungsdefizite der Gewerkschaften und zum anderen eine systematische Reflexion der durch die institutionellen Besonderheiten des EU-Systems und das asymmetrische Verhältnis zwischen Marktintegration und (Sozial-) Politikintegration gegebenen Rahmenbedingungen voraus. Beides kann im vorgegebenen Rahmen nur stichwortartig geleistet werden.

Die folgenden Überlegungen basieren auf der Prämisse, dass im Rahmen des EU-Entscheidungsgefüges und der gemeinschaftlichen Politikprozesse (einfluss- und governance-theoretisch formuliert) grundsätzlich drei Politikoptionen zur Verfügung stehen: (1) Governance by government, (2) governance with government und (3) governance without government.

Für eine gewerkschaftliche Strategiedebatte ergeben sich daraus – vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen und gegebener vertraglicher und politischer Rahmenbedingungen – folgende Fragen:

1. Mit Blick auf die erste Option einer **governance by government** stellt sich die Frage, welche Problemfelder und gewerkschaftlichen Interessensphären zwingend einer »(supra-) staatlichen« Regulierung, also eines politischen Substituts in Gestalt von EU-Recht bedürfen und mithin jenseits der Möglichkeiten einer transnationalen

»gewerkschaftlichen Selbsthilfe« oder nationaler Problemlösungen liegen. Damit verbunden sind Fragen eines effektiven transnational-koordinierten und supranationalen gewerkschaftlichen Lobbying im EU-Mehrebenensystem sowie einer angemessenen *labour diplomacy* gegenüber den EU-Organen (die nicht zuletzt die Frage der transnationalen Sekretariatskapazitäten umfasst). In dieser Dimension der »supra-staatlichen« Politik und der Entwicklung und Ausschöpfung des EU-, Primär- und Sekundärrechts sind schwerpunktmäßig auch die politischen Bündnisfragen und die Perspektiven einer Zusammenarbeit mit der Sozialdemokratie angesiedelt.

2. Die zweite Option einer **governance with government** umfasst die Frage des (bisherigen) politisch-strategischen Stellenwerts und der künftig möglichen Nutzungspotentiale jener etablierten EU-Strukturen und -verfahren, die eine gezielte, z. T. auch institutionalisierte gewerkschaftliche Partizipation ermöglichen (Makro-ökonomischer Dialog, Offene Methode der Koordinierung (OMK), Fortschreibung der Lissabon-Strategie) sowie die strategische Einschätzung derjenigen (tripartiten) Gremien, die eine förmliche Mitbeteiligung der Gewerkschaften vorsehen (der mit dem Lissabon-Vertrag etablierte dreiseitige Sozialdialog, die sektoralen industriepolitischen Beratungsforen der EU-Kommission, etc.). In dieser Dimension spielt die Bündnispolitik, d. h. die programmatische Abstimmung und die Festlegung gemeinsamer Ziele und politischer Aktionen gleichfalls eine Rolle; etwa bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung der OMK und der künftigen Lissabon-Strategie. Gleichwohl überwiegen hier Herausforderungen, die von den Gewerkschaften transnational-unilateral durch intensivierte zwischen-gewerkschaftliche Abstimmungsprozesse beantwortet werden müssen.

3. Die dritte Option einer **governance without government** umfasst zunächst Fragen und Einschätzungen bezüglich des Stellenwerts und der Potentiale einer »autonomen« Dialog- und Vereinbarungspolitik mit der Arbeitgeberseite (multi-sektoraler Sozialdialog und sektorale Sozialdialoge) sowie der gewerkschaftlichen Rolle bezüglich der »Ressource« Europäischer Betriebsrat insbesondere hinsichtlich der Möglichkeiten transnationaler Konzernvereinbarungen mit dem Management. Schließlich umfasst diese Dimension das Feld einer weder institutionell noch rechtlich (wie im Falle der Sozialdialoge oder Europäischen Betriebsräten) vorstrukturierten gewerkschaftlichen »transnationalen Selbsthilfe« und

Handlungskoordination; darunter insbesondere die transnationale Tarifkoordination sowie die Frage nach dem Stellenwert transnationaler Solidar-, Mobilisierungs- und Unterstützungsaktionen. In dieser Dimension, der, wie nachfolgend gezeigt wird, hohe strategische Priorität für eine weiterführende gewerkschaftliche Europäisierung zugemessen wird, sind die Gewerkschaften weitgehend »auf sich selbst gestellt«.

2 Vertragliche, politische und ökonomische Rahmenbedingungen

Die kommenden Jahre werden durch dramatische währungs- und fiskalpolitische Spannungen und Verwerfungen sowie wachsende arbeits- und sozialpolitische Probleme im Integrationsraum geprägt sein. Ob das gemeinschaftliche Krisenmanagement der Regierungen (jenseits der bisherigen vertraglichen Festlegungen) makro-ökonomische und politische Steuerungsformen hervorbringt, die zu einer nachhaltig gestärkten »Europäischen Wirtschaftsregierung« führen (und sich damit gewerkschaftlichen und sozialdemokratischen Vorstellungen annähern), bleibt abzuwarten. Der in Kraft getretene EU-Reformvertrag schafft diesbezüglich in den zentralen Feldern der Wirtschafts- und Steuerpolitik keine optimierten konstitutionellen Rahmenbedingungen (neue Kompetenzzuweisungen und Mehrheitsentscheidungen), die eine nachfrage- und beschäftigungsorientierte makro-ökonomische Wirtschaftspolitik oder substantielle materielle Regulierungen (etwa im Bereich der Unternehmenssteuern) erleichtern oder befördern könnten. Im Bereich der Finanzmarktregulierung zeichnen sich einzelne europäische Lösungen, u. a. im Bereich der Finanzaufsicht ab, die jedoch deutlich hinter den gewerkschaftlichen Forderungen (beispielsweise des EGB vom Oktober 2009) zurückbleiben.

Im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik sind mit dem in Kraft getretenen EU-Reformvertrag die folgenden Rahmenbedingungen gegeben:

Einerseits beinhaltet das Vertragswerk Fortschritte im normativen Bereich; dazu zählen insbesondere die sozialpolitischen Zielbestimmungen der Union, die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtscharta (auch wenn sie nunmehr nur im Protokollanhang erscheint und von ihren Verpflichtungen Großbritannien und Polen ausnimmt) und die Einführung einer »horizontalen Sozialklausel«, durch die sich

die EU verpflichtet, bei der Festlegung und Durchführung von Unionsmaßnahmen, der Förderung von Beschäftigung und der Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie einem hohen Bildungsniveau und dem Gesundheitsschutz Rechnung zu tragen. Andererseits jedoch schreibt der Reformvertrag im Bereich der Kompetenzen und Verfahren, also in den institutionellen Kernfragen, den status quo ante weitgehend fort. Da die vertragliche Ermächtigungsgrundlage und die Frage von Einstimmigkeit oder Mehrheitsentscheidungen von entscheidender Bedeutung sind, wenn es um die Weiterentwicklung des materiellen Sekundärrechts und die regulatorischen Qualitäten der EU-Politik geht, sind keine primärrechtlichen Voraussetzungen gegeben, die in naher Zukunft eine substantielle Gesetzgebung nach der Gemeinschaftsmethode mit Richtlinien oder Verordnungen erwarten ließe. Ob der gestärkte soziale Normenkanon die Praxis des in der Sozialpolitik wohl auch künftig bedeutsamen »Richterrechts« zugunsten von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten beeinflussen wird, ist (nach den EuGH-Urteilen der jüngsten Vergangenheit) fraglich.

Gegen eine weitere und nachhaltige Ausgestaltung der Sozialen Dimension mittels europäischer Rechtsetzung sprechen neben den konstitutionellen Rahmenbedingungen vor allem die derzeit gegebenen politischen Machtverhältnisse: der Rat der EU-27 ist durch eine deutliche Mehrheit konservativ-liberaler Regierungen dominiert; nach den britischen Unterhauswahlen ist mit einer (dediziert EU-skeptischen) konservativen Regierung zu rechnen, wodurch auch die vier großen EU-Länder liberal-konservativ regiert wären; das Regierungsprogramm der konservativ-liberalen Bundesregierung enthält keinerlei gesetzgeberische Vorhaben im Bereich der EU-Sozialpolitik; hinzu kommt eine geschwächte Sozialdemokratie im Europäischen Parlament und eine die (partei-) politischen Machtverhältnisse (wenn auch in abgeschwächter Form) reflektierende Zusammensetzung der neuen EU-Kommission; und schließlich kann sich bei den gegebenen Mehrheitsverhältnissen in den nationalen Parlamenten auch das neue »Subsidiaritätsfrühwarnsystem« als Blockadeinstrument einer fortschrittlichen EU-Arbeits- und Sozialgesetzgebung erweisen.

Ungeachtet der künftig schwieriger werdenden Mehrheitsbildungsprozesse im Europäischen Parlament für eine sozialpolitisch fortschrittliche Politik bleibt es der strategisch bedeutendste Resonanzboden gewerkschaft-

licher Anliegen auf europäischer Ebene und ein vorrangiger sozialpolitischer Ansprechpartner und »Verbündeter« der Gewerkschaften, da dieses EU-Organ wohl auch künftig ein Stück weit emanzipiert von der politischen »Mehrheitskultur« des Rats und der Kommission agieren wird.

Konkrete Anknüpfungspunkte für künftige gemeinsame Vorstöße der Gewerkschaften und sozialdemokratischen Fraktion in der neuen Legislaturperiode bietet die Entschließung des Europäischen Parlament vom 6. Mai 2009 zu einer erneuerten Sozialagenda. Dort fordert das Europäische Parlament »eine ehrgeizige Sozialagenda für den Zeitraum 2010 bis 2015« und schlägt u. a. Gesetzgebungsinitiativen im Bereich grundlegender Arbeitsrechte für Arbeitnehmer und eine Richtlinie zu grenzüberschreitenden Tarifverträgen im Einklang mit den Gegebenheiten grenzübergreifender Geschäfte vor.

Eine erste Schlussfolgerung, mit der zugleich die Frage prioritärer gewerkschaftlicher Handlungsbedarfe und Strategieoptionen verbunden ist, lautet vor diesem Hintergrund: Im Bereich der Sozial- und Arbeitspolitik sind – vertraglich und politisch bedingt – bestenfalls in einem sehr begrenzten Umfang substantielle Regulierungsaktivitäten zu erwarten, die im Übrigen auch als *shadow of the law* die Vereinbarungspolitik mit den Arbeitgebern im Rahmen der (multi-)sektoralen Sozialdialoge befördern könnten. Hingegen werden die weiter hervortretenden Folgen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise – durch die Faktoren steigende Arbeitslosigkeit, Unternehmensrestrukturierungen, Krise der öffentlichen Haushalte und Lohndruck – im Bereich der transnationalen Konzernpolitik (beschleunigte Restrukturierungen und Arbeitsplatzabbau) und der Tarifkoordination zu enormen Problemen und Herausforderungen führen, für deren Bearbeitung in starkem Maße die Option einer *governance without government*, also eine weiter zu entwickelnde transnationale Selbstkoordination der Gewerkschaften gefordert sein wird.

Im Sinne einer gradualistischen pragmatischen Politik sind, wie abschließend zu erörtern ist, gleichwohl die Ansatzpunkte, die der neue Vertragsrahmen für proaktive Strategien bietet, genau auszuloten.

Darüber hinaus sind die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, die neoliberale Ausrichtung des Integrationsprozesses und die konservativ-liberale Machtdominanz in der

EU Anlass, über eine grundlegende (Re-)Politisierung gewerkschaftlicher Europapolitik nachzudenken und diesbezügliche Aktionsformen (Streiks, Massenproteste, transnationale Kampagnen und Solidaritätsaktionen) verstärkt zur Geltung zu bringen.

3 Organisationspolitische Herausforderungen transnationaler Gewerkschaftspolitik

Die nachfolgenden Stichworte zum organisationspolitischen Stand und den Perspektiven der transnationalen Gewerkschaften konzentrieren sich auf die europäischen Branchengewerkschaften, da die politische Ökonomie der EU-Integration (Währungsunion, Branchenliberalisierung, Industriepolitik) wie auch wichtige arbeitspolitische Regulationen der EU (Richtlinie zur Einrichtung Europäischer Betriebsräte, Mitbestimmung in der Europäischen Aktiengesellschaft) sowie die politisch-institutionellen Rahmensetzungen der Union (Sektorale Sozialdialoge) deren Interessenssphären und Vertretungsdomänen unmittelbar und in besonderem Maße tangieren.

Demgegenüber bleiben die Vertretungsbereiche der gewerkschaftlichen Dachverbände und des EGB auch künftig dort gefordert, wo es um konstitutionelle Entwicklungsfragen der EU, die branchenübergreifende EU-Rechtsetzung und die vielfältigen »weichen« Steuerungsformen der EU (OMK, Lissabonstrategie, dreiseitiger Sozialdialog etc.) geht.

Das im Zuge der vertieften EU-Marktintegration komplexere und anspruchsvollere »Management of Interdependence« gewerkschaftlicher Interessen und die im Zuge der EU-Osterweiterung gleichzeitig gewachsenen und schwierigeren Anforderungen eines »Management of Diversity« haben bei keinem Europäischen Gewerkschaftsverband dazu geführt, die Entscheidungsprozesse auf überstaatlicher Ebene stärker zu zentralisieren und die transnationalen Sekretariatskapazitäten nachhaltig auszubauen. Kein Europäischer Gewerkschaftsverband orientiert sich demzufolge an einem »Hierarchiemodell«.

Vielmehr dominiert bei allen Europäischen Gewerkschaftsverbänden ein Politikansatz, der sich (mit einer gewissen Zuspitzung) als »Arbeitsgruppenmodell« beschreiben lässt. Demnach sind die von nationalen Gewerkschaftsexperten getragenen Ausschüsse oder Task Forces, die sich (sub-)sektoralen Fragen bzw. Quer-

schnittsaufgaben widmen, die zentralen Organisations- und Arbeitseinheiten der transnationalen Verbände. Die Ausdifferenzierung dieser innerverbandlichen Willensbildungsstrukturen, die Verdichtung der in diesen Gremien laufenden Kommunikations- und Abstimmungsprozesse und ein tendenziell höherer Verbindlichkeits- und Verpflichtungsgrad der getroffenen Entscheidungen charakterisieren die transnationalen Verbandsentwicklungen der vergangenen Dekade.

Dies sind (betrachtet man die gesamte EU-Geschichte und die gewerkschaftliche Zusammenarbeit in Europa) keineswegs gering zu veranschlagende Europäisierungserfolge. Ihnen stehen weiterhin organisationspolitische Transnationalisierungsdefizite gegenüber:

1. Im Vergleich zu den unternehmerischen Vertretungsstrukturen auf europäischer Ebene bestehen seit je gravierende Asymmetrien; diese Ungleichgewichte zwischen der Vertretung von Kapitalinteressen (betrachtet man allein das Wachstum von Konzernrepräsentanzen in Brüssel) und der Repräsentation von Arbeitnehmerinteressen haben im vergangenen Jahrzehnt weiter zugenommen.

2. Zwar haben die derzeit zwölf europäischen Gewerkschaftsverbände im zurückliegenden Jahrzehnt die personelle Ausstattung ihrer Sekretariate moderat ausgebaut, aber nur die Hälfte beschäftigt gegenwärtig mehr als zehn Personen (im Falle des »Spitzenreiters« EMB sind es derzeit 20 Sekretariatsmitarbeiter).

3. Trotz gleichfalls moderater Erhöhung der Mitgliedsbeiträge an die transnationalen Verbände hat – bedingt durch den enormen Zuwachs an (finanzschwachen) Mitgliedsverbänden im Zuge der EU-Osterweiterung – die strukturelle Unterfinanzierung zugenommen, während gleichzeitig die Abhängigkeit von »externen« Finanzmitteln (primär der EU-Kommission) zugenommen hat und sich mittlerweile zwischen 20 % und 60 % des Gesamtbudgets der einzelnen Verbände bewegt.

Die Ressourcenprobleme und Herausforderungen einer angemessenen transnationalen Interessenrepräsentation verlangen neue Wege und Schwerpunktsetzungen von Seiten der nationalen Gewerkschaften bezüglich ihrer europäischen Organisationsebenen:

■ Die Abhängigkeit von Kommissionsmitteln, um strukturelle Aufgaben zu bewältigen und einen Teil des Perso-

nals zu finanzieren ist (zu) groß. Selbst wenn dies nicht zu einer politischen Abhängigkeit führt, binden die dafür eingeworbenen Projektmittel einen erheblichen Teil der eigentlich für die direkte europäische Interessenvertretung und Lobbyarbeit nötigen Arbeitskraft. Strategische Entscheidungen für eine deutliche Erhöhung der materiellen und personellen Aufwendungen für die Interessenvertretung auf europäischer Ebene sind erforderlich.

■ Die ersten Ansätze zur Bildung elektronischer europaweiter Netzwerke sind ausbaufähig, aber nicht hinreichend. Auch die befristete Bildung von ad-hoc Kampagnengruppen in Brüssel aus entsandten Hauptamtlichen der Mitgliedsbünde ist ein innovativer und ausbaufähiger, aber letztlich nicht hinreichender Ansatz.

■ Notwendig erscheint die systematische Herausbildung und Stärkung eines transnationalen Funktionärskaders, der in der Lage ist, gewerkschaftliche Interessen professionell in den multilingualen und multinationalen EU-Entscheidungszusammenhängen in der gesamten Bandbreite der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitspolitik zu vertreten. Wenn dies (aufgrund evidenter finanzieller Engpässe) nicht durch die dauerhafte Personalaufstockung der transnationalen Sekretariate möglich ist, wären (in Ansätzen bereits erprobte) Rotationsmodelle weiter auszubauen. Durch eine mehrjährige Abordnung nationaler Gewerkschaftsexperten würden nicht nur transnationale Sozialisationsprozesse innerhalb einer EU-Funktionseleite der Gewerkschaften befördert, sondern auch die Lobbying-Kapazitäten gegenüber den EU-Organen und im Rahmen der zahlreichen EU-Beratungsgremien gestärkt.

■ Sich derzeit abzeichnende weitere Fusionen auf transnationaler Verbandsebene mögen, wie im Falle des Europäischen Gewerkschaftsverbands Textil, Bekleidung und Leder, EGV-TBL (auch vor dem Hintergrund nationaler Gewerkschaftsstrukturen) sinnvoll sein, stellen aber (als rein defensive, der Ressourcenknappheit geschuldete Maßnahme) insgesamt keine Lösung der o. g. Herausforderungen dar.

4 Transnationale Handlungsfelder und europäische Handlungsoptionen

Ein kurzer Blick auf den Stand der gewerkschaftlichen Europäisierung und der Rolle der europäischen Gewerk-

schaftsverbände in zentralen Handlungsfeldern gibt Anhaltspunkte für weitergehende strategische Überlegungen: Im historischen Längsschnitt der gesamten Entwicklung der EU und der europäischen Gewerkschaftszusammenarbeit seit den 1950er Jahren betrachtet, stellt die Entwicklung von Ansätzen einer bilateralen transnationalen Verhandlungs- und Vereinbarungspolitik mit der Arbeitgeberseite ein Novum dar, d. h. das »Verhandeln und Vereinbaren«, eine historische Kernfunktion der Gewerkschaften und bislang eine rein nationalstaatliche Domäne, hat sukzessive eine transnationale Dimension angenommen.

Ein weiteres neues und strategisch zentrales Handlungsfeld ist die Tarifpolitik, da die Gewerkschaften im Bereich der Lohn- und Tarifpolitik unter den Bedingungen der Währungsunion – auch auf längere Sicht – zu einer unilateralen transnationalen Steuerung und Selbstregulierung gezwungen sein werden, wenn sie problematische lohnpolitische Verwerfungen und damit Standortkonflikte begrenzen oder verhindern wollen.

Schließlich sind den Europäischen Gewerkschaftsverbänden neue Aufgaben im Bereich der Konzernpolitik zuge wachsen, die eng gebunden sind an die Unterstützung und Begleitung von Europäischen Betriebsräten (EBR).

4.1 Sozialer Dialog und transnationale Vereinbarungspolitik

Die Ausschüsse des Sektoralen Sozialdialogs (ASSD), deren Zahl sich gegenwärtig auf 39 beläuft, schaffen den institutionellen Rahmen für eine Co- oder Selbstregulierung der sektoralen Sozialpartnerverbände. Die vergleichende Analyse der bisherigen Politikergebnisse zeigt, dass die ASSD allenfalls notwendige, aber keine hinreichenden Voraussetzungen für eine substantielle transnationale Vereinbarungspolitik schaffen. Angesichts des grundsätzlich voluntaristischen Charakters des Sektoralen Sozialdialogs und der fehlenden Druckmittel der Gewerkschaften bestimmt die weniger ambitionierte Zielsetzung der Arbeitgeberseite das Tempo der Entwicklung und die Ergebnisse. Auch die Kommission kann als »Prozessmanagerin« lediglich über eine entsprechende Gestaltung der strukturellen, politischen und materiellen Rahmenbedingungen Anreize setzen. Unter diesen Voraussetzungen sind die Europäischen Gewerkschaftsverbände bislang nicht in die Rolle einer die nationale Ebene

systematisch ergänzenden oder gar ersetzenden, »transnationalen Kollektivvertragspartei« hineingewachsen. Mit dieser Entwicklungsoption ist auch in voraussehbarer Zukunft nicht zu rechnen.

Dennoch ist die Bedeutung der europäischen Verbands ebene als »Ort« einer verdichteten zwischengewerkschaftlichen Kommunikation und Handlungskoordination und die der Sekretariate bzw. Generalsekretäre als »Repräsentanten« in den ASSD-Prozessen tendenziell gewachsen, da auch die »weichen« Verhandlungsgegenstände eine innerverbandliche Interessenabklärung auf europäischer Ebene erfordern und der transnationale Verband (fallweise) mandatiert werden muss. Die Europäischen Gewerkschaftsverbände messen dem Sektoralen Dialog eine nach Branchenbedingungen variierende politisch-strategische Bedeutung bei. Jedoch spielen die ASSD bei allen Verbänden unter logistischen, konzeptionellen und finanziellen Gesichtspunkten eine beträchtliche Rolle. Denn die Anreizmechanismen, die die EU-Kommission bereithält (Räumlichkeiten, Dolmetscherfunktionen, Reisekosten, Gelder für sektorale Studien, etc.), werden von den EGV systematisch als Ressource ihrer mitgliederbezogenen Aktivitäten genutzt.

Allein unter diesen Vorbedingungen bleibt die Arena der ASSD gewerkschaftlich auch künftig unverzichtbar. Dem enormen quantitativen Wachstum gemeinsamer Stellungnahmen oder Rahmenabkommen steht eine nach wie vor geringe materielle Substanz der Vereinbarungsinhalte gegenüber. Diese *soft regulation* kann dennoch Impulse vermitteln, die insbesondere für Niedrigstandardländer bedeutsam sind; und zwar dann, wenn es gelingt, die Implementierung zu sichern und das level-linkage zwischen europäischer und national-dezentraler Gewerkschaftsebene zu verbessern.

In naher Zukunft sind aufgrund der oben skizzierten politischen und vertraglichen Gesamtkonstellation keine arbeits- und sozialpolitischen Gesetzgebungsaktivitäten in nennenswertem Umfang zu erwarten, die als *shadow of the law* wirken und die Arbeitgeberseite zu einer »verbindlicheren« Vereinbarungspolitik »zwingen« würden. Denkbar ist hingegen, dass der unter den Vorzeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise wachsende Bedarf eines sektorale-industriepolitischen Krisenmanagements eine gewisse Katalysatorwirkung dahingehend entfaltet, dass die Arbeitgeberverbände bereit sind, neben wirtschaftspolitischen auch arbeits- und beschäftigungspolitische

Fragen zum Gegenstand der Konzertierung und ggf. Vereinbarung zu machen. Abhängig von den sektoralen Gegebenheiten sollten die Gewerkschaften versuchen, (zumindest) diese Option offensiv auszuloten und weiter voranzutreiben.

4.2 Transnationale tarifpolitische Koordination

Im Handlungsfeld der transnationalen Tarifkoordination ist gleichfalls eine insgesamt gestiegene Bereitschaft der nationalen Mitgliedsverbände erkennbar, sich stärker in Koordinierungsprozesse unter dem Dach der Europäischen Gewerkschaftsverbände einbinden zu lassen. Dieser Politikansatz hat zugleich bei den meisten Verbänden zu einer Ausweitung und Ausdifferenzierung der Beratungs- und Willensbildungsstrukturen auf der Europäischen Verbandsebene geführt. Die Europäischen Gewerkschaftsverbände treten über die verbandlich getroffenen Absprachen über Lohnformeln, Verhandlungsleitlinien und Verhandlungsgegenstände als Koordinierungsinanz (Prozessmanagement, Kommunikation/Informationsdienstleistungen, z. T. Konfliktmoderation) auf. Diese Funktionen sind allerdings nach einzelnen Verbänden unterschiedlich stark ausgeprägt bzw. bislang unterschiedlich weit entwickelt. Insgesamt zeigt sich ein Entwicklungsmuster der »Nachahmung bewährter Praxis«, d. h. die im Bereich der europäischen Branchenförderungen vom EMB zuerst entwickelten innerverbandlichen Willensbildungsstrukturen und Verfahrensregeln zur transnationalen Tarifkoordination wurden nach und nach (zumindest in den Grundzügen) auch von anderen Verbänden übernommen, wobei die EFBH darüber hinaus im Bereich staatenübergreifender Bauprojekte neue Ansätze einer »direkten« transnationalen Lohnpolitik verfolgt.

Welche strategischen Projektionen lassen sich aus dem derzeitigen Stand der tarifpolitischen Europäisierung ableiten?

■ Zunächst sind Entwicklungen, die bei einzelnen Verbänden, darunter dem EMB, bereits sichtbar sind, fortzuschreiben und weiterzuentwickeln. Sie zielen darauf, die »moralische Selbstverpflichtung« und den Verbindlichkeitsgrad der tarifpolitischen Koordination durch einen wechselseitigen Legitimationsdruck zu steigern. Dazu dienen zum einen die fortlaufende Erfassung und Verfügbarmachung sowie die regelmäßige Bilanzierung der

tarifpolitischen Ergebnisse im Rahmen verschiedener Netzwerke und transnationaler Kommunikationsräume (tarifpolitischer Ausschuss, regionale Tarifpartnerschaften, tarifpolitische Konferenzen, Schulungsseminare, etc.).

■ Darüber hinaus könnten Gewerkschaften in Ländern mit vergleichbaren Lohn- und Produktivitätsniveaus in relevanten Branchen gemeinsame Tarifverhandlungskommissionen bilden, die – transnational – entlang der Koordinierungsregeln verhandeln und (trotz aller zeitlichen und materiellen Synchronisierungsprobleme) die perspektivisch unverzichtbare Substantiierung transnationaler Tarifkoordination vorantreiben (auch wenn damit eine in der EU-27 unvermeidliche »abgestufte« tarifpolitische Koordination in Kauf genommen würde).

Dieser unilaterale Koordinierungsansatz ist durch europäisch dimensionierte Kampagnen und gezielte Lobby-Strategien für eine – auch auf EU-Ebene regulierte/harmonisierte – Mindestlohnpolitik zu flankieren und zu unterfüttern. Hierbei muss es um eine »europäisch harmonisierte« Lohnanpassungsregel für Mindestlöhne gehen, die sich an europäischen Inflationsraten und nationalen Produktivitätsfortschritten orientiert und Lohnuntergrenzen fest schreibt. (Diese gesetzgeberische Notwendigkeit auf EU-Ebene besteht nicht nur mit Blick auf Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn, wie Deutschland und Italien, sondern gleichermaßen für die MOE-Länder, in denen niedrige Mindestlöhne mittlerweile zum Referenzlohn für Tarifverhandlungen werden.) Neben den vorhandenen kongruenten Zielsetzungen für eine europäische Mindestlohnregulierung zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie bestehen im Europäischen Parlament gute Chancen, weitere Bündnispartner einzubinden, die eine gesetzgeberische Mehrheit bilden können. Realistischer Weise ist allerdings mit einer entsprechenden Ratsmehrheit, nicht zuletzt aufgrund der Haltung der Bundesregierung, in naher Zukunft nicht zu rechnen.

5 Transnationale Konzernpolitik

Im Handlungsfeld der Konzernpolitik sind annähernd allen Europäischen Gewerkschaftsverbänden neue Aufgaben zugewachsen. Wenngleich in unterschiedlicher zeitlicher Entwicklung und bei unterschiedlichen Intensitätsgraden, erfüllen sie spezifische Funktionen bei der Verhandlung, Unterstützung und Praxisentwicklung von

Europäischen Betriebsräten. Der EBR-Prozess führte dabei einerseits zu einem veränderten und erweiterten Aufgabenspektrum der Sekretariate und ging andererseits bei einer Reihe von Verbänden mit dem Aufbau interner grenzübergreifender Arbeitsstrukturen in Form von konzernpolitischen Ausschüssen, Arbeitsgruppen oder Netzwerken einher.

Unterschiedliche und nach Verbänden variierende Kompetenzzuschneidungen zwischen der nationalen und europäischen Gewerkschaftsebene kennzeichnen die Entwicklung des konzernpolitischen Handlungsfeldes seit Ende der 1990er Jahre. Mehrheitlich erfüllen die Europäischen Gewerkschaftsverbände Orientierungsfunktionen und Unterstützungsaufgaben bei der Einrichtung und Betreuung von EBR mittels Konzerndatenbanken, der Dokumentation von Fällen guter EBR-Praxis und der Erstellung von EBR-Arbeitshilfen. Darüber hinaus sind einzelne Europäische Gewerkschaftsverbände der Ort einer durch die Verbandsexekutiven beschlossenen Steuerung der dezentralen Verhandlungs- und Betreuungsaktivitäten in Form von inhaltlichen und prozeduralen Leitlinien. Allerdings verfügen die Europäischen Gewerkschaftsverbände über keinen Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismus im Falle der Nichteinhaltung der Leitlinien durch einzelne Mitgliedsgewerkschaften.

Die »überschießende Praxis« einer zunehmenden Zahl von Europäischen Betriebsräten (unter den gegenwärtig existierenden rund 930), die über die Information und Konsultation hinausgreift und zu transnationalen Konzernvereinbarungen führt, sowie die Zunahme von Konflikten im Zuge europäischer Unternehmensumstrukturierungen haben bei einzelnen Europäischen Gewerkschaftsverbänden, darunter dem »Vorreiter«, dem Europäischen Metallgewerkschaftsbund EMB, inzwischen zu weitergehenden Handlungsansätzen geführt. Diese zielen zum einen auf eine noch engere europäische Koordination der nationalen gewerkschaftlichen Unternehmenspolitiken und zum anderen auf die Entwicklung und Durchsetzung eines transnationalen Verhandlungsverfahrens, das die verhandelnden nationalen Gewerkschaften und Europäischen Betriebsräte an die europäische Verbandsebene zurückbinden soll. Ob sich dieser bislang nur in wenigen Fällen erprobte Ansatz, der den Europäischen Verband zur zentralen Steuerungsebene macht, insgesamt durchsetzt und auch in den anderen Europäischen Gewerkschaftsverbänden mittelfristig Nachahmung findet, ist gegenwärtig nicht abschließend zu be-

urteilen, aber unverzichtbarer Teil einer (nachstehend ausgeführten) proaktiven transnationalen Konzernpolitik der Gewerkschaften.

Unter den eingangs skizzierten Politikoptionen stellen sich im Bereich der transnationalen Selbstkoordination der Gewerkschaften auf kürzere und mittlere Sicht (neben der Tarifkoordination) im Bereich der Konzernpolitik die größten Herausforderungen, die aber zugleich Chancen einer weitergehenden Europäisierung beinhalten.

Im Bereich der Konzernpolitik bilden die EBR eine bei weitem nicht ausgeschöpfte Ressource transnationaler Gewerkschaftspolitik. Unter den »EBR-pflichtigen« Unternehmen sind erst in einem guten Drittel EBR eingerichtet. Unter den gegenwärtig rund 930 etablierten Gremien verharrt ein Teil auf dem Status eines »symbolischen oder passiven« EBR. Am anderen Ende der Entwicklungsskala greifen die Aktivitäten einer wachsenden Zahl europäischer Betriebsräte über den rechtlichen Rahmen der Information und Konsultation hinaus und entwickeln eine transnationale Vereinbarungspolitik, die in ersten Fällen zudem über »weiche« Materien hinausgeht und tarifrelevante Fragen (und damit gewerkschaftliche Domänen) berührt.

Eine dreifache, hoch komplexe Aufgabe steht an, deren Lösung aber zu einer nachhaltigen Transnationalisierung der Gewerkschaften und einer arbeits- und mitbestimmungspolitischen »Europäisierung von unten« beitragen kann (die revidierte EBR-Richtlinie kann diesen Prozess von rechtlicher Seite allerdings nur in begrenztem Umfang befördern bzw. erleichtern): Erstens geht es darum, die »Deckungslücke« durch eine gezielte Offensive zur Einrichtung neuer EBR zu verringern; zweitens geht es darum, durch die Vermittlung guter Praxis die passiven EBR zu aktivieren. Und drittens geht es vor allem darum, die aktiven, beteiligungs- und verhandlungsorientierten EBR politisch zu begleiten, gewerkschaftlich an- und einzubinden und die betrieblichen transnationalen Ressourcen strategisch für weitere gewerkschaftliche Handlungsfelder, insbesondere im Bereich der tarifpolitischen Koordination und der sektoralen Sozialdialoge sowie der industriepolitischen Konzertierung auf europäischer Ebene zu nutzen. Ein dergestalt pro-aktives verhandlungsorientiertes EBR-Entwicklungsszenario setzt eine innergewerkschaftliche Klärung darüber voraus, was die »EBR können sollen«. Nur auf der Basis einer kohärenten gewerkschaftlichen EBR-Konzeption bestehen zudem

Chancen, auf eine (derzeit politisch eher blockierte) EU-Regulierung (optionaler Rechtsrahmen für transnationale Verhandlungen) hinzuwirken.

6 Übergreifende politische Handlungsperspektiven und Bündnispolitiken

Eine realistische Einschätzung gewerkschaftlicher Optionen und Handlungsalternativen in der EU muss neben den ökonomischen Rahmenbedingungen und den Restriktionen, die dem institutionellen Design sowie den gegenwärtigen (partei-) politischen Machtstrukturen der EU geschuldet sind, auch die binnengewerkschaftlichen programmatischen und politisch-strategischen Interessendivergenzen zur Kenntnis nehmen.

Die Schwierigkeiten, zu gemeinsamen gewerkschaftlichen Positionen zur EU-Integrationspolitik zu kommen, – etwa zwischen den eher »integrationistischen« kontinentaleuropäischen Gewerkschaften und den eher »sozialveränstlichen« skandinavischen und angelsächsischen Gewerkschaften – sind (auch) in den zurückliegenden Vertragsverhandlungen von Nizza bis Lissabon sichtbar geworden. Dies gilt vor allem bezüglich integrationspolitischer Grundsatzfragen einer Weiterentwicklung der EU in Richtung einer supranationalen föderalen Union mit substantiell erweiterten wirtschafts-, arbeits- und sozialpolitischen Kompetenzen. Obgleich der Vertrag von Lissabon in seiner sozialpolitischen Kernsubstanz nicht mehr aber auch nicht weniger als der Konventsentwurf und der Vertrag über eine Verfassung für Europa beinhaltet, führten erst die jüngeren arbeitnehmerfeindlichen Urteile des Europäischen Gerichtshofes (u. a. Laval, Viking, Rüffert) zu jener Repolitisierung der grenzübergreifenden gewerkschaftlichen Vertragsdebatten, die – basierend auf einer verstärkten und dezidierten Kritik der sozialpolitischen Lücken und Schwachstellen der Vertragsentwicklung – zur Position des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB) vom Frühjahr 2008 führten, wonach der Lissabon-Vertrag um eine »Soziale Fortschrittsklausel« ergänzt werden sollte. Auch wenn dieser Vorstoß zu einem Zeitpunkt kam, der eine erfolgreiche Einflussnahme auf den damaligen Stand der Regierungsverhandlungen kaum noch möglich machte, ist dieses in Gestalt eines Vertragsprotokolls detailliert ausformulierte »Protokoll zum Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Freiheiten und sozialen Grundrechten im Lichte des sozialen Fortschritts« eine in vielerlei Hinsicht bedeutende program-

matische und strategisch-inhaltliche Weiterentwicklung einer gemeinsamen Interessenpositionierung der europäischen Gewerkschaften. Dies nicht zuletzt deshalb, weil dieses Protokoll vertragstechnisch detailliert operationalisiert ist und sowohl auf die entsprechenden Artikel des Vertrages über die Europäische Union (EUV) als auch auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der konsolidierten Fassung des Lissabonvertrages Bezug nimmt.

Auf dieser Handlungsgrundlage sind weitere politische Schritte möglich und geboten:

- Ein erster wichtiger Schritt ist auf deutscher Ebene mit dem gemeinsamen Positionspapier und Vorstoß von DGB und SPD (vom Mai 2009) getan, wonach die primärrechtliche »Nachbesserung« mittels einer entsprechenden Erklärung des Europäischen Rates und interinstitutioneller Vereinbarungen der EU-Organe eingefordert wird.

- Da (selbst) unter schwedischer Ratspräsidentschaft dieser Politikansatz als »undurchsetzbare Vertragsveränderung« bewertet und nicht aufgegriffen wurde (Sozialministerrat Sept. 2009), sind europaweit weitere synchronisierte Anstrengungen der nationalen Gewerkschaften zur Gewinnung von Bündnispartnern in ihren jeweiligen Ländern und deren Zusammenführung auf der Ebene unterstützungswilliger Fraktionen im Europäischen Parlament erforderlich.

- Unterhalb dieser notwendigen vertraglichen »deklaratorischen Nachbesserung« durch die Verpflichtung der EU-Organe auf den Protokollanhang bietet der EU-Reformvertrag die Möglichkeit, bei einzelnen Gesetzgebungsprozessen offensiv die (neue) Sozialklausel nach Art. 9 AEUV (auch im Zusammenhang des regulatory impact assessment der EU-Kommission) in Stellung zu bringen. Hier öffnet sich ein weites Feld einer kontinuierlichen und engen Abstimmung zwischen Sozialdemokraten und Gewerkschaften auf nationaler und europäischer Ebene.

- Darüber hinaus sollte – im Sinne einer ambitionierten, mittelfristigen Perspektive – ausgelotet werden, wie die Möglichkeiten, die der Lissabon-Vertrag für punktuelle Vertragsänderungen (Übergang zu Mehrheitsentscheidungen) ohne umfassende vertragliche Neuverhandlungen bietet, für die Felder der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitspolitik ausgeschöpft werden können. Auch hier

sind wechselseitige Verständigungsprozesse und gemeinsame Vorstöße möglich und geboten.

■ Zu den strategischen Fragen, die innerhalb der europäischen Gewerkschaften und der Sozialdemokratie in Europa und zwischen den beiden Partnern geklärt werden sollten, zählt nicht zuletzt die Frage, ob die nach dem Reformvertrag erleichterte Option »abgestufter Integration«, die die »Flexibilitätsklausel« (Vertrag über die Europäische Union, EUV, Titel IV) bietet, offensiv verfolgt werden sollte. Diese Option, wonach sich eine Staatengruppe mit sozialstrukturell ähnlichen Voraussetzungen und gemeinsamen transnationalen Problemlösungsbedarfen zu entsprechenden Vertiefungsschritten einer sozialpolitischen Regulierung und engeren wirtschaftspolitischen Steuerung zusammenfinden würde, ist integrationspolitisch grundsätzlich ambivalent und unter den gegenwärtigen Machtverhältnissen ohnehin nur schwer realisierbar. Sie stellt aber angesichts einer tendenziell wachsenden sozio-ökonomischen Interessenheterogenität in der EU-27 und einer Zunahme von »sozialpolitischen Veto-Spielern« unter den mitgliedstaatlichen Regierungen eine mehr denn je in Erwägung zu ziehende Option dar.

■ Jenseits dieser konstitutionellen und gesetzgeberischen Handlungsfelder stellen schließlich die »weichen« Steuerungsformen der EU, darunter insbesondere die Neufestlegung der Lissabon-Strategie ein Feld gemeinsamer Aktionen zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie dar, bei dem es darauf ankommt, die bereits vorhandenen großen Schnittmengen in den Zielen und grundlegenden ordnungs- und integrationspolitischen Orientierungen möglichst detailliert und konkret auszuformulieren, um den Prozess pro-aktiv und politisch konzentriert – d. h. zum einen länderübergreifend und zum anderen in engem Zusammenspiel zwischen den nationalen und europäischen Akteuren – beeinflussen zu können.



Über den Autor

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer, Politikwissenschaftler, Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Hochschule Fulda, lehrt und forscht im Bereich der europäischen Integration und ist Inhaber eines Jean Monnet Chair of European Integration.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-298-7