

Die Europäischen Gewerkschaftsverbände: Errungenschaften, Probleme und Perspektiven einer transnationalen Gewerkschaftspolitik in der EU

HANS-WOLFGANG PLATZER

Einleitung

Von Beginn des europäischen Integrationsprozesses an wurde innerhalb der Gewerkschaften und der Gewerkschaftsforschung intensiv und kontrovers darüber diskutiert, ob die Gewerkschaften – gemessen am jeweiligen Stand der ökonomischen und politischen EU-Integration – *gut aufgestellt* sind, ob ihre Programmatik europapolitisch *auf der Höhe der Zeit* ist und ob ihre grenzübergreifenden Organisationsformen und Handlungsstrategien eine effektive Vertretung von Arbeitnehmerinteressen im EU-Mehrebenensystem ermöglichen.

Die gegenwärtige Debatte über die transnationale gewerkschaftliche Organisation und Politik findet vor dem Hintergrund des tief greifenden Wandels des EU-Integrationssystems seit den 1990er Jahren statt:

- ▶ Mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedsstaaten im Jahr 2004 – einem »big bang« in der bisherigen Erweiterungsgeschichte – und dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahr 2007 hat sich der Mitgliederkreis der EU innerhalb weniger Jahre nahezu verdoppelt. Durch die Einbindung einer großen Zahl neuer Gewerkschaftsverbände aus dem östlichen Europa in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum ist die staatenübergreifende Gewerkschaftskooperation im Rahmen der europäischen Bünde institutionell und politisch schwieriger geworden, da der Mitgliederzuwachs die (schon in der EU15 vorhandene) Vielfalt nationaler Gewerkschaftstraditionen und Arbeitsbeziehungssysteme erhöht hat und die Heterogenität der ökonomischen und arbeitspolitischen Mitgliederinteressen signifikant zugenommen hat.
- ▶ Durch die Binnenmarktvollendung, die forcierte Liberalisierung und Deregulierung der Märkte und die Etablierung der Währungsunion haben sich die Wettbewerbsverhältnisse im Integrationsraum weitreichend verändert und zu qualitativ neuen Anforderungen an

eine transnationale Koordination gewerkschaftlicher Unternehmens-, Arbeits- und Tarifpolitik und an eine überstaatlich abgestimmte Interessenvertretung gegenüber den EU-Organen geführt.

Auf einen kurzen Nenner gebracht, heißt das: Die europäischen Gewerkschaften sind seit gut einer Dekade mit gleichzeitig zu bewältigenden Anforderungen konfrontiert, die historisch beispiellos sind. Auf der einen Seite mit einem politisch und organisationspolitisch hochkomplexen »Management of Diversity«, auf der anderen Seite mit einem ökonomisch und arbeitspolitisch enorm schwierigen und anspruchsvollen »Management of Interdependence«.

In den gewerkschaftsinternen EU-Strategiedebatten (die immer auch von den unterschiedlichen nationalen europapolitischen Grundorientierungen und den gewachsenen Traditionen im Umgang mit Internationalisierungsproblemen geprägt sind) wird die Frage nach den längerfristigen Auswirkungen des EU-Integrationsprozesses auf die Machtbasis und Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften kontrovers diskutiert. Nach einer skeptisch-kritischen Sicht (stellvertretend für diese Position: Urban 2009) bilden die wirtschaftliche Integrationslogik der vergangenen beiden Dekaden und die Machtverluste der Gewerkschaften eine *negative Symbiose*: »Bei der machtpolitischen Defensive der Gewerkschaften und der neoliberalen Deformation Europas handelt es sich um zwei Prozesse, die sich gegenseitig stabilisieren und verstärken. Die Festlegung nationaler Finanz- und Beschäftigungspolitik auf angebotspolitische Dogmen, der Ausfall der EZB-Geldpolitik für Wachstum und Beschäftigung, die Privatisierung öffentlicher Dienst- und Sozialleistungen sowie die direkte Infragestellung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten konstituieren ein politisch-ökonomisches Entwicklungsmodell, in dem die Machtressourcen des Kapitals zu- und die der organisierten Arbeit abnehmen. [...] Der Machtverlust der Gewerkschaften wird durch diese marktdominierte Integration vorangetrieben – und ist zugleich eine Erklärungsvariable dafür, dass es Europa an wirkungsmächtigen Korrekturen der Marktintegration fehlt« (Urban 2009: 304 f.). Eine gegenteilige, reformistisch-pragmatische Sicht geht davon aus, dass die bisherige EU-Integration insgesamt für die Arbeitnehmerschaft Europas politisch und ökonomisch Vorteile gebracht und zu gewerkschaftlichen Errungenschaften bei der Verankerung ihrer Beteiligungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene ebenso geführt hat wie zu Fortschritten im Bereich einer europäischen arbeits- und sozialpolitischen Regulierung (u. a. Kowalsky 2010).

Vor diesem Hintergrund widmet sich dieser Beitrag der Entwicklung der europäischen Gewerkschaftsverbände seit den 1990er Jahren und versucht auf der empirischen Grundlage einer eigenen umfassenden Untersuchung (Platzer/Müller 2009) ein differenziertes Bild der Errungenschaften, Defizite und strategisch offenen Problemstellungen einer transnational-europäischen Gewerkschaftspolitik zu zeichnen. Da sich der Beitrag ausschließlich der europäischen Organisations- und Handlungsebene widmet, kann er nur einen Ausschnitt eines multidimensionalen Europäisierungsprozesses abbilden, da die im EU-Mehrebenensystem zentrale Frage nach den Entwicklungen und Machtressourcen der Gewerkschaften in ihren je nationalen Kontexten und die Frage einer national-dezentralen Europäisierung der gewerkschaftlichen Alltagspraxis (siehe dazu Rüb 2009) ausgeklammert bleiben müssen.

Die Analyse der europäischen Gewerkschaftsverbände und die Frage nach den gewerkschaftlichen Europäisierungserfolgen und Transnationalisierungsdefiziten lassen sich mittels einer Systematik vorstrukturieren, die Anleihen bei theoretischen Konzepten des *Regierens in der EU* nimmt und dabei drei grundlegende Steuerungsmodi bzw. Politikoptionen unterscheidet, die in den EU-Entscheidungsprozessen zum Tragen kommen (können): (1) »Governance by Government«, (2) »Governance with Government« und (3) »Governance without Government«.

Übertragen auf die Erörterung gewerkschaftlicher Handlungsstrategien stellen sich im Bereich der »Governance by Government« die folgenden Fragen: Welche Problemfelder und gewerkschaftlichen Interessensphären bedürfen der supra-staatlichen Regulierung, weil sie jenseits der Möglichkeiten einer transnationalen *gewerkschaftlichen Selbsthilfe* oder nationaler Problemlösungen liegen? In welchen Handlungsfeldern konnten und können die Gewerkschaften die politischen Entscheidungsprozesse der EU-Organen erfolgreich beeinflussen? Unmittelbar damit verbunden sind Fragen eines effektiven supranationalen Lobbying im EU-Mehrebenensystem, die wiederum mit den Organisationsstrukturen und der Ressourcenausstattung der europäischen Verbände zusammenhängen.

Die zweite Option einer »Governance with Government« umfasst die Frage des bisherigen politisch-strategischen Stellenwerts und der künftig möglichen Nutzungspotenziale jener etablierten EU-Entscheidungsverfahren, die eine gezielte, z. T. auch institutionalisierte gewerkschaftliche Partizipation ermöglichen; darunter der Makro-ökonomische Dialog, die Offene Methode der Koordinierung, der mit dem Lissabon-Vertrag

etablierte dreiseitige Sozialdialog und die sektoralen industriepolitischen Beratungsforen der EU-Kommission.

Die dritte Option einer »Governance without Government« umfasst die Frage nach dem Stellenwert und den Potenzialen einer *autonomen* Dialog- und Vereinbarungspolitik mit der Arbeitgeberseite (multi-sektoraler Sozialdialog und sektorale Sozialdialoge) und den gewerkschaftlichen Umgang mit der *Ressource* Europäischer Betriebsrat. Schließlich umfasst diese Dimension die transnationale gewerkschaftliche *Selbsthilfe* und Handlungskoordination in Feldern, die weder institutionell noch rechtlich (wie im Falle der Sozialdialoge oder EBR) vorstrukturiert sind; darunter insbesondere die transnationale Tarifkoordination und die grenzübergreifenden Solidarisierungs- und Mobilisierungsaktionen.

In Anbetracht dieser Vielfalt aktueller bzw. potenzieller Arenen, Einflussformen und Handlungsinstrumente transnationaler Gewerkschaftspolitik im EU-Mehrebenensystem des Regierens können in diesem Beitrag nur ausgewählte Bereiche empirisch beleuchtet werden. Im Zentrum stehen die Mitglieder und Organisationsentwicklung der europäischen Verbände und das supranationale Lobbying sowie drei Kernbereiche der transnationalen Interessensvermittlung: die EU-Sozialdialoge, die Tarifkoordination und die transnationale Unternehmenspolitik.

Organisationspolitische Entwicklungen

Der nachfolgende Blick auf die Entwicklung der Mitglieder- und Organisationsstrukturen der auf europäischer Ebene etablierten Gewerkschaftsföderationen seit den 1990er Jahren beschränkt sich im Falle des Dachverbandes, des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB), auf wenige Organisationsdaten (siehe dazu die grundlegende Studie von Dolvik 1997), während die Entwicklungen im Bereich der europäischen Branchengewerkschaften etwas ausführlicher erörtert werden.

Gegenwärtig sind unter dem Dach des EGB 81 nationale Gewerkschaftsbünde aus 36 europäischen Ländern sowie zwölf europäische Branchengewerkschaften, die Europäischen Gewerkschaftsverbände (EGV), zusammengeschlossen, die insgesamt rund 60 Millionen Arbeitnehmer repräsentieren. Gewerkschaften aus Mazedonien und Serbien genießen Beobachterstatus. Unter der Schirmherrschaft des EGB arbeiten auch Eurocadres (Rat der europäischen Fach- und Führungskräfte) und FERPA (Europäische Föderation pensionierter und älterer Menschen).

Nach seiner Mitgliederstruktur wie nach seiner Aufgabenstellung ist der EGB auch gegenwärtig eine primär auf die EU27 gerichtete Organisation, wenngleich dem EGB seit seiner Gründung im Jahr 1973 auch Gewerkschaften aus den europäischen Nicht-EU-Staaten (Schweiz, Island, Norwegen etc.) angehören und er auch gegenüber der (Rest-) EFTA und dem Europarat die *anerkannte* und repräsentative europäische Organisation zur Vertretung von Arbeitnehmerinteressen ist.

Die komplexe Mitgliederstruktur und das breit gefächerte Aufgabenspektrum des EGB korrespondiert mit einer differenzierten Organisationsstruktur, die an dieser Stelle lediglich stichwortartig skizziert werden kann. Der Kongress, der alle vier Jahre stattfindet und sich aus Delegierten der Mitgliedsorganisationen (gestaffelt nach deren Mitgliederstärke) zusammensetzt, entscheidet über grundlegende statuarische und programmatische Fragen und wählt den Präsidenten, die Mitglieder des Exekutivkomitees, den Generalsekretär und dessen zwei Stellvertreter sowie die vier politischen Sekretäre (die Leiter der Hauptabteilungen des Verbandsekretariats). Das viermal jährlich tagende Exekutivkomitee ist das politisch zentrale Entscheidungsorgan zwischen den Kongressen. Es kann, wenn erforderlich, Beschlüsse mit einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit fassen und wählt aus seiner Mitte die 21 Mitglieder des engeren Steuerungsausschusses (Steering Committee). Dieses Gremium tritt achtmal jährlich zusammen und ist für tagespolitische Entscheidungen und für die Umsetzung der Beschlüsse des Exekutivausschusses zuständig.

Der Mitarbeiterstab des EGB ist in den zurückliegenden Jahren im Gefolge der eingangs skizzierten Entwicklungen sukzessive gewachsen und beläuft sich (einschließlich des technisch-administrativen Personals) gegenwärtig auf knapp 60 Personen. Zur erweiterten Infrastruktur des EGB zählt insbesondere das European Trade Union Institute – Research, Education, Health & Safety (ETUI-REHS) sowie die 2004 als Non-Profit-Organisation gegründete Social Development Agency (SDA).

Für die europäischen Branchengewerkschaften gibt das nachstehende Schaubild zunächst einen Überblick über maßgebliche Organisationsdaten:

Tabelle 1:

Organisationsdaten der Europäischen Gewerkschaftsverbände im Überblick

<i>Europäischer Gewerkschaftsverband</i>	<i>Repräsentierte Gesamtmitgliedschaft</i>	<i>Mitgliedsverbände</i>	<i>Länder</i>	<i>Sekretariatssitz und Personal</i>
EMB	5,5 Mio.	72 + 4 assoziierte Mitgliedsorganisationen	33	Brüssel 20 Beschäftigte
EMCEF	2,5 Mio.	128	35	Brüssel 8 Beschäftigte
ETF	2,5 Mio.	223	40	Brüssel 14 Beschäftigte
EFBH	2,3 Mio.	74	30	Brüssel 8 Beschäftigte
UNI-Europa	7 Mio.	320	50	Brüssel 18 Beschäftigte
EGÖD	8 Mio.	209	36	Brüssel 16 Beschäftigte
EGV-TBL	1 Mio.	70	40	Brüssel 4 Beschäftigte
EFFAT	2,6 Mio.	120	35	Brüssel 11 Beschäftigte
EGBW	5,5 Mio.	112	30	Brüssel 10 Beschäftigte
EJF	280 000	53	34	Brüssel 4 Beschäftigte
EAEA	300 000	135	27	Brüssel kein eigenständiges Sekretariat
EuroCOP	530 000	34	26	Luxemburg 1-2 Beschäftigte

EMB Europäischer Metallgewerkschaftsbund

EMCEF Europäische Föderation der Bergbau-, Chemie- und Energiegewerkschaften

ETF Europäische Transportarbeiter-Föderation

EFBH Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter

UNI-Europa	Union Network International-Europa
EGÖD	Europäischer Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst
EGV-TBL	Europäischer Gewerkschaftsverband Textil, Bekleidung und Leder
EFFAT	Europäische Föderation der Gewerkschaften für den Lebensmittel-, Landwirtschafts- und Tourismussektor
EGBW	Europäisches Gewerkschaftskomitee für Bildung und Wissenschaft
EJF	Europäische Journalisten-Föderation
EAEA	Europäische Allianz für Kunst und Unterhaltung
EUROCOP	Europäische Föderation der Polizei

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Datenerhebung von 2006 bis 2009

Neben der Neugründung der Europäischen Föderation der Polizeigewerkschaften (EUROCOP) im Jahr 2002 sind seit den 1990er Jahren aus Fusionen die EMCEF (1996) und die UNI-Europa (2000) hervorgegangen. Die Fusionen sind Ressourcenzwängen und Bestandsicherungsinteressen kleinerer, ehemals eigenständiger transnationaler Organisationen geschuldet, wobei die Form der transnationalen Reorganisation in starkem Maße durch vorangegangene Fusionen im Bereich dominanter nationaler Mitgliedsgewerkschaften (vergleicht man etwa die Matrixstruktur von UNI-Europa mit der von Ver.di) geprägt wird. Mit einer Fortsetzung des Fusionstrends ist zu rechnen. Die ETF (1999) und die EAEA (2001) repräsentieren eine Entwicklung, die auch die Entstehung *älterer* europäischer Verbände kennzeichnet, nämlich die statuarische und politische Verselbstständigung der europäischen Organisationsebene gegenüber dem jeweiligen globalen Verband. Mit diesen Schritten der ETF und der EAEA ist organisationspolitisch bei allen derzeit existierenden europäischen Gewerkschaftsverbänden ein bis in die Anfangsjahre der EU-Integration zurückreichender Prozess der *Emanzipation* der europäischen von der jeweils globalen Verbandsebene abgeschlossen. Alle Europäischen Gewerkschaftsverbände sind, sieht man von der Neugründung der EuroCOP (2002) ab, seit den 1990er Jahren in ihrer Gesamtmitgliedschaft, in der Zahl der angeschlossenen Bünde und in der geografischen Reichweite der Herkunftsländer gewachsen. Außer der EFBH, der EAEA und der EuroCOP, deren Mitgliederkreis sich auf die EU-Länder beschränkt, repräsentieren die anderen Europäischen Gewerkschaftsverbände inzwischen über die EU hinausgreifende Mitgliederkreise, die im Falle der UNI-Europa mit 50 Herkunftsländern

sogar eine paneuropäische Reichweite haben. Ein mit dem Ende der Teilung Europas begonnener stufenweiser Prozess der Assoziierung und Integration der sich transformierenden bzw. neu gründenden Gewerkschaften aus den Ländern des ehemaligen Ostblocks ist mittlerweile bei allen europäischen Verbänden zum Abschluss gekommen. Einer erfolgreich vollzogenen *formalen* Integration der mittel- und osteuropäischen Gewerkschaften stehen bei nahezu allen Verbänden weiterhin schwierige Anforderungen einer *substanziellen* Integration der neuen Mitgliedsorganisationen gegenüber.

Der Erweiterungsprozess hat infolge des Beitritts einer Vielzahl (meist) finanzschwacher Mitgliedsverbände aus den mittel-osteuropäischen Ländern die strukturellen Ressourcenprobleme aller transnationalen Verbände verschärft. Trotz wiederholter (moderater) Beitragserhöhungen, die nahezu alle europäischen Föderationen in den vergangenen Jahren vorgenommen haben, hat die finanzielle Ausstattung nicht mit den gestiegenen Anforderungen der Integration eines größeren und heterogeneren Mitgliederkreises Schritt gehalten. Entsprechend stark hat im operativen Bereich – insbesondere im Bereich der mitgliederbezogenen Politik (Schulung, Beratung, Erstellung von Studien, etc.) – die Abhängigkeit der meisten europäischen Verbände von *externen* Mitteln zugenommen. Dabei handelt es sich überwiegend um (Projekt-)Mittel der EU. Die Finanzierung der Arbeit aller Europäischen Gewerkschaftsverbände aus EU-Mitteln ist beträchtlich und bewegt sich zwischen 20 Prozent und 60 Prozent des jeweiligen Gesamtbudgets der transnationalen Organisationen. Zutreffend beschreibt Schmitt-Hullmann (2009) aus einer praktischen Erfahrungsperspektive (als Leiter der Europaabteilung der deutschen IG-BAU) die Ressourcenprobleme und Herausforderungen einer angemessenen transnationalen Interessenrepräsentation: »[...] wir bleiben unter unseren Möglichkeiten. Wenn es hochkommt, beschäftigen wir eine niedrige dreistellige Zahl von GewerkschaftsvertreterInnen in Brüssel. Beim EGB decken wenige Menschen alle Politikfelder ab und davon gibt es in Brüssel jede Menge. In den europäischen Branchenbünden ist die Lage nicht besser. Um überhaupt noch halbwegs präsent sein zu können, begibt man sich in die finanzielle Abhängigkeit von Kommissionsmitteln, um strukturelle Aufgaben und einen Teil des Personals zu finanzieren. Selbst wenn dies nicht zu einer politischen Abhängigkeit führt, binden die dafür eingeworbenen Projektmittel aber zumindest einen erheblichen Teil der eigentlich für die direkte europäische Interessenvertretung und Lobbyarbeit nötigen Ar-

beitsstunden [...]. Mögliche Abhilfe: Strategische Entscheidung für eine deutliche Erhöhung der Aufwendungen für die Interessenvertretung auf europäischer Ebene mit dem Ziel, die dafür notwendigen strukturellen Ausgaben aus Eigenmitteln zu finanzieren. Alternativ: Bildung elektronischer europaweiter Netzwerke und/oder befristete Bildung von Kampagnengruppen in Brüssel aus entsandten Hauptamtlichen der Mitgliedsbünde zu wichtigen Themen« (ebd.: 248).

Trotz der beschriebenen Probleme sind im historischen Längsschnitt betrachtet (Platzer 1991; Platzer/Müller 2009) Entwicklungen zu beobachten, die – bei gegebenen Unterschieden zwischen den zwölf Europäischen Gewerkschaftsverbänden – teils graduelle, teils substanzielle Fortschritte in der Europäisierung und Transnationalisierung gewerkschaftlicher Politik erkennen lassen. Dazu zählen die Ausdifferenzierung der innerverbandlichen Willensbildungsstrukturen und die Verdichtung der Kommunikations- und Abstimmungsprozesse. Dabei hat sich ein Politikansatz herausgebildet, bei dem von nationalen Gewerkschaftsexperten getragene Ausschüsse oder Task Forces, die sich (sub-)sektoralen Fragen bzw. Querschnittsaufgaben widmen, die zentralen Organisations- und Arbeitseinheiten der transnationalen Verbände bilden. Die auf diesen Arbeitsebenen entwickelten Politiken und auf der Ebene der Verbandsexekutiven getroffenen Entscheidungen zeichnen sich – wiederum im historischen Längsschnitt betrachtet – auch durch höhere Verbindlichkeits- und Verpflichtungsgrade aus.

Transnationale gewerkschaftliche Interessenvermittlung gegenüber den EU-Organen

Im Bereich einer »Governance by Government« sind die gewerkschaftlichen Handlungsformen und die Wege und Instrumente der gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf europäischer Ebene in starkem Maße durch die institutionelle Logik des EU-Systems *vorstrukturiert*. Die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen gewerkschaftlicher Interessendurchsetzung mit den Mitteln der »labor diplomacy« kann hier nur skizzenhaft angedeutet werden. Grundsätzlich hat die Vertiefung der europäischen Integration der letzten 20 Jahre, die auf einem wirtschaftsliberalen Ansatz basierte und vorrangig durch die Schaffung von Handels- und Kapitalfreiheit und die Deregulierung von Märkten geprägt war (Scharpf 1999; Streeck 1999: 50), die gewerkschaftliche Interessenver-

mittlung auf nationaler und europäischer Ebene strukturell erschwert. Vielfach befinden sich die Gewerkschaften in einer defensiven Position, in der es darum geht, negative Auswirkungen der EU-Liberalisierungs politik abzuschwächen bzw. zu verhindern.

Die im Dezember 2006 verabschiedete Dienstleistungsrichtlinie ist in jüngster Zeit das wohl prominenteste Beispiel einer Gesetzgebungsinitiative, bei der es den Gewerkschaften gelang, unerwünschte Auswirkungen abzuwehren und mittels einer zwischen nationaler und europäischer Ebene kohärent koordinierten Mehrebeneneinflusspolitik, die neben dem Lobbying zunehmend auch *klassische* gewerkschaftliche Mobilisierungsmittel wie Warnstreiks und Demonstrationen umfasste, in ihrem Sinne zu beeinflussen (Kowalsky 2007). Schließlich waren die europäischen Gewerkschaften im Laufe des EU-Integrationsprozesses immer wieder auch in der Lage, wie z. B. im Falle der Entsenderichtlinie, ihrerseits Regulierungsaktivitäten der EU anzustoßen und in ihrem Sinne auszugestalten. Nicht zuletzt als Ergebnis einer längerfristig erfolgreichen gewerkschaftlichen Einflussnahme sind auf europäischer Ebene mit dem (multi-)sektoralen Dialog institutionalisierte Arenen transnationaler Arbeitsbeziehungen geschaffen worden. Hierdurch tritt neben die »labor diplomacy« eine weitere Form der gewerkschaftlichen Interessenvermittlung, nämlich die bilaterale transnationale Verhandlungs- und Vereinbarungspolitik mit der Arbeitgeberseite.

Transnationale Dialog- und Vereinbarungspolitik

Der multisektorale Soziale Dialog wird zwischen dem EGB und den europäischen Arbeitgeberdachverbänden geführt. Zu seinen Ergebnissen, die anschließend durch Ministerratsbeschluss in EU-Recht umgesetzt wurden (das Verfahren der sogenannten verhandelten Gesetzgebung), zählen die Vereinbarungen zum Elternurlaub (1996), zur Teilzeitarbeit (1997) und zu befristeten Arbeitsverträgen (1999). Die seit dem Maastrichter Vertrag gleichfalls mögliche tarifautonome Option einer supranationalen *Selbstregulierung* arbeits- und tarifpolitischer Gegenstände durch die Sozialpartner kam nahezu ein Jahrzehnt nicht zum Tragen. Erst 2002 konnte ein erstes Rahmenabkommen zur Telearbeit abgeschlossen werden, dem Rahmenvereinbarungen zum »Lebenslangen Lernen« (2002) und zum »Stress am Arbeitsplatz« (2004) folgten. Schließlich konnten 2005 ein »framework of actions on gender equality«

und 2007 eine Vereinbarung über »Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz« vereinbart werden. Diese autonomen Rahmenabkommen, die bislang primär *weichen* Materien gelten, müssen (ohne EU-rechtlichen Flankenschutz) durch die nationalen Gewerkschaften und Arbeitgeber vermittelt der nationalstaatlichen Praxen der Arbeitsbeziehungen implementiert werden.

Auch auf sektoraler Ebene sind die Gewerkschaften Akteure des Sozialen Dialogs im Rahmen von derzeit 39 Ausschüssen des Sektoralen Sozialdialogs (ASSD). Eine Analyse der bisherigen Politikergebnisse (Platzer/Müller 2009: 783 ff.) zeigt, dass einem enormen quantitativen Wachstum gemeinsamer Stellungnahmen sowie einzelnen sektoralen Rahmenabkommen in der Qualität von »codes of conduct« eine bislang begrenzte Anzahl substanzieller Vereinbarungen gegenübersteht. Vereinbarungen mit arbeits- und tarifpolitischem Gewicht (und rechtlicher Wirksamkeit) wurden von den Sozialpartnern im Verkehrssektor abgeschlossen. Eine im Juli 2009 zwischen dem Europäischen Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD) und der Europäischen Arbeitgebervereinigung für Kliniken und Gesundheitswesen (HOSPEEM) ausgehandelte Vereinbarung über den Gesundheitsschutz von Beschäftigten im Krankenhauswesen wurde Anfang 2010 durch eine entsprechende EU-Richtlinie *allgemein verbindlich* gemacht. Insgesamt zeigt die bisherige Entwicklung, dass die ASSD allenfalls notwendige, aber keine hinreichenden Voraussetzungen für eine substanzielle 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 Verbandsebene als *Ort* einer verdichteten zwischengewerkschaftlichen Kommunikation und Handlungskoordination und die der Sekretariate bzw. Generalsekretäre als *Repräsentanten* in den ASSD-Prozessen 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. Vor allem die ASSD in den (Sub-)Sektoren, die stark von legislativen Aktivitäten auf europäischer Ebene betroffen sind, haben für die Gewerkschaften ein besonderes strategisches Gewicht. Nicht selten dient der Sektorale Sozialdialog auch als Rahmen, in dem die Gewerkschaften versuchen, zusammen mit der Arbeitgeberseite gemeinsame industriepolitische Brancheninteressen abzustimmen und diese als Teil ihres Lobbying in die europäischen Entscheidungsprozesse einzubringen. Schließlich spielen die ASSD bei allen Europäischen Gewerkschaftsverbänden 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 Europäischen Gewerkschaftsverbänden systematisch als Ressource ihrer mitgliederbezogenen Aktivitäten genutzt.

Transnationale tarifpolitische Koordinierung

Da in einer Wirtschafts- und Währungsunion, in der die Staaten nicht mehr über das Instrument der Wechselkursanpassung verfügen, sich die Wettbewerbsbedingungen aufgrund der Lohnpolitik nur gleichgerichtet entwickeln, wenn die nationalen Tariflöhne im Durchschnitt kostenniveauneutral wachsen, stellen sich für die Gewerkschaften neue Herausforderungen einer transnationalen Tarifkoordination. Seit der Doorner Erklärung von 1998 (die zunächst von den Gewerkschaftsbünden Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs und Deutschlands angestoßen wurde) ist es das Ziel der gewerkschaftlichen Politik, mittels Koordinationsrichtlinien einen Prozess des Lohndumpings in der EU zu verhindern. Ebenfalls im Jahre 1998 verabschiedete der EMB ein Koordinierungsverfahren, das die Mitgliedsverbände auffordert, ihre nationale Lohnpolitik an der Faustformel »Inflationsrate plus Produktivitätsanstieg« zu orientieren. Dem EMB-Koordinierungsansatz sind nach und nach alle wichtigen europäischen Branchenverbände der Gewerkschaften durch Grundsatzbeschlüsse gefolgt (Schulten 2004).

Dieser Politikansatz hat bei den meisten Verbänden zu einer Ausweitung und Ausdifferenzierung der Beratungs- und Willensbildungsstrukturen auf der Europäischen Verbandsebene geführt. Die Europäischen Gewerkschaftsverbände treten über die verbindlich getroffenen Absprachen über Lohnformeln, Verhandlungsleitlinien und Verhandlungsgegenstände als Koordinierungsinstanz auf. Sie erfüllen wichtige Funktionen in den Bereichen des Prozessmanagements, der Kommunikation und (teilweise) der Konfliktmoderation. Diese Funktionen sind allerdings nach einzelnen Verbänden unterschiedlich stark ausgeprägt bzw. bislang unterschiedlich weit entwickelt.

Bei einzelnen Verbänden, darunter dem EMB als Vorreiter der transnationalen Tarifkoordination, sind Entwicklungen erkennbar, den Verbindlichkeitsgrad der tarifpolitischen Koordinierung durch einen wechselseitigen Legitimationsdruck zu steigern. Dazu dienen vor allem die fortlaufende Erfassung und regelmäßige Bilanzierung der tarifpolitischen Ergebnisse im Rahmen verschiedener Netzwerke und transnationaler Kommunikationsräume (tarifpolitischer Ausschuss, regionale Tarifpartnerschaften, tarifpolitische Konferenzen, Schulungsseminare etc.). Insgesamt hat die transnationale Tarifkoordination zu einer Funktionserweiterung und Aufwertung der Europäischen Gewerkschaftsverbände geführt. Bewegt sich deren tarifpolitisches Funktionsprofil noch bis Anfang der 1990er Jahre auf dem Niveau eines Forums des Informationsaustausches, so haben sich mittlerweile durch die Verständigung auf (*verbindliche*) tarifpolitische Leitlinien und/oder Mindeststandards und durch die Etablierung von Monitoring-Verfahren die Funktionen der transnationalen Verbände deutlich erweitert.

Die branchenbezogene transnationale Tarifkoordination bleibt freilich mit Problemen behaftet, die diesen Ansatz »transnationaler gewerkschaftlicher Selbsthilfe« dauerhaft labil macht: Dazu zählen strukturelle Faktoren, wie die unterschiedlichen nationalen Tarifvertragsebenen und die nach Ländern enorm variierenden tariflichen Deckungsraten ebenso wie politische Faktoren. Denn selbst wenn die nationalen Mitgliedsorganisationen gewillt sind, die europäischen Koordinierungsregeln zu befolgen, entscheidet letztlich ihre Stärke in den nationalen Tarifverhandlungen darüber, ob sie die transnational vereinbarten Ziele realisieren können. Angesichts eines in zahlreichen europäischen Ländern voranschreitenden Mitglieder- und damit Machtverlustes der Gewerkschaften bleibt dies eine Achillesferse jedweden transnationalen Politikansatzes.

Transnationale gewerkschaftliche Unternehmenspolitik

Die Verabschiedung der EBR-Richtlinie, die nicht zuletzt das Verdienst intensiver Lobbyarbeit der europäischen gewerkschaftlichen Verbands-ebene war, eröffnete den Europäischen Gewerkschaftsverbänden ein neues Handlungsfeld, das in seiner Entwicklung zugleich von den Bestimmungen der EBR-Richtlinie geprägt ist. Die EBR-Richtlinie weist den Gewerkschaften keine formale Rolle bei der Einrichtung und Praxis von EBR zu, schließt diese aber auch nicht davon aus.

Der Europäische Betriebsrat ist aus Gewerkschaftssicht eine Institution mit ambivalenten Entwicklungseigenschaften. Einerseits haben Europäische Betriebsräte das Potenzial, genuine Gewerkschaftsgremien auf europäischer Unternehmensebene zu werden, zumindest zentrale gewerkschaftliche Bündnispartner und *Türöffner* gegenüber dem Unternehmensmanagement, da die Mitglieder Europäischer Betriebsräte mehrheitlich gewerkschaftlich organisiert und angebunden sind. Andererseits besteht aber die Gefahr, dass Europäische Betriebsräte zwar eine Betriebsrats- und europäische Identität, aber keine Gewerkschaftsidentität entwickeln. In diesem Fall könnten sich (ver-)handlungsfähige Europäische Betriebsräte von den Gewerkschaften abkoppeln und einen europäischen Unternehmenssyndikalismus befördern.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die EBR-Arbeit der Europäischen Gewerkschaftsverbände (Platzer/Müller 2009: 809 ff.), so zeigt sich, dass (mit Ausnahme des europäischen Polizeigewerkschaftsverbandes EuroCOP) alle transnationalen Verbände das Handlungsfeld der Europäischen Betriebsräte entwickelt haben, dass sie sich jedoch in ihren Aktivitäts- und Entwicklungsniveaus und jeweiligen Schwerpunktsetzungen und Organisationsweisen unterscheiden. Das gewerkschaftliche Handlungsfeld der Europäischen Betriebsräte umfasst neben der Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess, den Anstoß und die Begleitung von Neugründungen sowie die Betreuung und gewerkschaftliche Koordinierung bestehender EBR. Die Entwicklung dieses Handlungsfelds hat nicht nur den Aufgabenbereich der Sekretariate der Europäischen Gewerkschaftsverbände erweitert, sondern zugleich zu einer Bedeutungszunahme der Sekretariate und der Europäischen Gewerkschaftsverbände selbst sowohl bei den nationalen Mitgliedsorganisationen als auch bei der Leitungsebene einer Reihe von transnationalen Unternehmen geführt. Gerade in der Frühphase des EBR-Prozesses bis Mitte der 1990er Jahre übernahmen die Generalsekretäre

oder Sekretariatsmitarbeiter der Europäischen Gewerkschaftsverbände eine zentrale Rolle bei der Initiierung der Einrichtung von EBR und beteiligten sich unmittelbar an den Verhandlungsprozessen. Die meisten Europäischen Gewerkschaftsverbände haben EBR-Ausschüsse bzw. »task forces« oder Netzwerke geschaffen, in denen nationale EBR-Verantwortliche der Mitgliedsorganisationen und Vertreter des transnationalen Sekretariats zusammenarbeiten. Die gewerkschaftliche EBR-Betreuung erfolgt zum einen über Informationsmaterialien, Checklisten oder Mustervereinbarungen, die auf der Ebene der Europäischen Gewerkschaftsverbände entwickelt wurden, zum anderen über Leitlinien und Mindeststandards, die in den Gremien der Europäischen Gewerkschaftsverbände verbindlich verabschiedet wurden. Letztere stellen das zentrale Instrument der Europäischen Gewerkschaftsverbände zur Steuerung des EBR-Prozesses und einer europäisch abgestimmten gewerkschaftlichen Unternehmenspolitik dar. Der Europäische Metallgewerkschaftsbund (EMB) hat als Vorreiter einer solchen Politik verbindliche Leitlinien zum Verfahren und den Inhalten von EBR-Vereinbarungen (erstmalig 1996, danach mehrmals weiterentwickelt) sowie zur Rolle der Gewerkschaftskordinatoren und der nationalen Organisationen im Falle bestehender EBR (2000) entwickelt und verabschiedet. Des Weiteren hat der EMB im Jahr 2005 Grundsätze formuliert, die von den EMB-Mitgliedsgewerkschaften bei grenzüberschreitenden Umstrukturierungen befolgt werden sollen, und er hat schließlich 2006 ein verbindliches Mandatierungsverfahren im Falle der Verhandlung europäischer Unternehmensvereinbarungen beschlossen.

Mit diesem Verfahren sollen die nationalen gewerkschaftlichen Unternehmenspolitiken noch stärker europäisch koordiniert und die verhandelnden nationalen Gewerkschaften und Europäischen Betriebsräte an die europäische Verbandsebene zurückgebunden werden. Ob sich dieser bislang nur in wenigen Fällen erprobte Ansatz, der den europäischen Verband zur zentralen Steuerungsebene macht, insgesamt durchsetzt, bleibt abzuwarten. Er findet aber mittlerweile bei anderen Europäischen Gewerkschaftsverbänden, so bei UNI-Europa und EMCEF, Nachahmung.

Insgesamt zeigen die beschriebenen Entwicklungen, dass der EBR-Prozess auch zu einer Europäisierung der Gewerkschaften im Bereich der Unternehmenspolitik geführt hat.

Zusammenfassung und Ausblick

Im Vergleich zu den Profilen der europäischen Gewerkschaftsverbände in den ersten Jahrzehnten nach Gründung der EU-Integrationsgemeinschaft, die meist den Charakter von runden Tischen und Foren hatten (wobei zudem in einzelnen Branchen noch keine vom globalen Verband unabhängigen europäischen Organisationsstrukturen existierten), haben sich die Verbände seit den 1990er Jahren erkennbar weiterentwickelt. Insbesondere in den Bereichen der Tarifpolitik, der Konzernpolitik und der arbeitspolitischen Verhandlungen im Rahmen der Sozialdialoge wird der transnationale Organisationsrahmen zum *Ort* einer zunehmend verbindlicheren und thematisch konkreteren Interessenabstimmung und Handlungskoordination.

Diesen Europäisierungserfolgen stehen weiterhin Transnationalisierungsdefizite gegenüber. Dazu zählen neben den oben beschriebenen Ressourcenproblemen bei allen europäischen Verbänden Widersprüche zwischen *Deklaration* und *Praxis*. Dies bedeutet, dass die Verständigungsprozesse, etwa im Bereich der Tarif- und Konzernpolitik, zwar zur Festlegung *verbindlicher* Ziele und Verfahrensregeln auf europäischer Ebene führen, die Einhaltung der europäisch vereinbarten Politiken aber letztlich von der Selbstbindung und Selbstverpflichtung der Mitgliedsverbände und deren dezentraler Durchsetzungsmacht in den jeweils nationalen Kontexten abhängt. Die Frage nach einer weitergehenden Europäisierung der Gewerkschaften und künftiger Aufgaben der Europäischen Gewerkschaftsverbände ist gegenwärtig schon deshalb schwierig zu beantworten, weil aller Voraussicht nach die kommenden Jahre durch dramatische währungs- und fiskalpolitische Spannungen und sozial-ökonomische Verwerfungen im Integrationsraum geprägt sein werden. National höchst unterschiedlich gelagerte Bedingungen der Krisenbewältigung werden die transnationale gewerkschaftliche Interessenvereinheitlichung strukturell erschweren, eine intensiviertere europäische Koordination aber umso zwingender erfordern.

Im Bereich einer »Governance by Government« schafft der in Kraft getretene EU-Reformvertrag in den zentralen Feldern der Wirtschafts-, Steuer-, Arbeits- und Sozialpolitik keine nennenswert veränderten konstitutionellen Rahmenbedingungen, die Grundlage einer dadurch erleichterten materiellen Regulierung wären. Auch die gegenwärtigen politischen Mehrheitsverhältnisse in den EU-Mitgliedsstaaten, die wiederum ihren Niederschlag in den EU-Organen und Macht-

strukturen der EU finden, lassen keine substanziellen Fortschritte beim Ausbau einer supranationalen Arbeits- und Sozialpolitik erwarten (die im Übrigen auch als »shadow of the law« die Vereinbarungspolitik mit den Arbeitgebern im Rahmen der (multi-)sektoralen Sozialdialoge befördern könnten). Ob das gemeinschaftliche Krisenmanagement der Regierungen (jenseits der vertraglichen Festlegungen) makro-ökonomische und politische Steuerungsformen hervorbringen wird, die in Richtung einer gestärkten *Europäischen Wirtschaftsregierung* führen und sich damit gewerkschaftlichen Vorstellungen und Forderungen annähern, ist derzeit offen.

Im politischen Raum bleibt die Durchsetzung der vom EGB im Frühjahr 2008 entwickelten Position, den Vertrag von Lissabon um eine *Soziale Fortschrittsklausel* zu ergänzen, eine vordringliche, wenngleich schwierige gewerkschaftliche Aufgabe. Die vertragliche Verankerung dieses »Protokolls zum Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Freiheiten und sozialen Grundrechten im Lichte des sozialen Fortschritts«, das vertragstechnisch detailliert ausformuliert ist, gewinnt nicht zuletzt vor dem Hintergrund jüngerer Urteile des EuGH (u. a. die Entscheidungen Laval, Viking, Rüffert) an Gewicht, in denen unter dem Vorrang der Marktfreiheiten des Binnenmarktes nationale Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte eingeschränkt wurden.

In Anbetracht der vertraglichen und politischen Verhältnisse und ungelöster Probleme der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise und der Euro-Krise gewinnt nolens volens die Option einer »Governance without Government«, also eine weiterzuentwickelnde transnationale Selbstkoordination der Gewerkschaften, einen hohen strategischen Stellenwert. Die Euro-Krise wird eine Optimierung der transnationalen lohnpolitischen Koordinierung der europäischen Gewerkschaften erfordern. Da diese unilaterale Koordinierung aber vermutlich allein nicht in der Lage sein wird, die Verwerfungen in der Wirtschafts- und Währungsunion zu bewältigen, werden die Gewerkschaften gleichzeitig gefordert sein, gemeinsame kohärente Positionen bezüglich notwendiger politischer Substitute zu entwickeln.

Hier eröffnet sich ein politisches Spektrum, das von europäischen Lohnleitlinien, die im Rahmen der makroökonomischen Koordinierung zu verhandeln wären, über die Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung führt, bei der Arbeitgeber und die Gewerkschaften gemeinsam an einen Tisch zu holen wären, bis hin zur Ausarbeitung eines außenwirtschaftlichen Stabilitätspakts (Busch 2010) reicht.

Auch im Bereich der Konzernpolitik sind die Gewerkschaften angesichts permanenter transnationaler Unternehmensrestrukturierungen gefordert, die Selbstkoordination vermittels der europäischen Verbände weiterzuentwickeln. Dabei bilden die Europäischen Betriebsräte eine bei Weitem nicht ausgeschöpfte Ressource einer gewerkschaftlichen *Europäisierung von unten*. Gemessen an der Zahl EBR-pflichtiger Unternehmen hat die *Deckungsrate* die 50-Prozent-Marke noch nicht erreicht. Unter den gegenwärtig rund 950 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 Vereinbarungs politik, die in ersten Fällen zudem über *weiche* Materien hinausgeht und tarifrelevante Fragen (und damit gewerkschaftliche Domänen) berührt.

Die Gewerkschaften stehen somit vor einer dreifachen, jeweils schwierigen konzernpolitischen Aufgabe: *Erstens* sind weitere Anstrengungen erforderlich, die *Deckungslücke* durch eine gezielte Offensive zur Einrichtung neuer EBR zu verringern; *zweitens* gilt es, durch die Vermittlung guter Praxis, die passiven EBR zu aktivieren. Und *drittens* geht es darum, die aktiven, beteiligungs- und verhandlungsorientierten EBR strategisch zu begleiten, gewerkschaftlich an- und einzubinden und die betrieblichen transnationalen Ressourcen 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 proaktives EBR-Entwicklungsszenario verhandelnder und gewerkschaftlich vernetzter EBR setzt allerdings weitere innergewerkschaftliche Klärungsprozesse darüber voraus, was die *EBR können sollen*.

Literatur

- Busch, K. (2010): »Europäische Wirtschaftsregierung und Koordinierung der Lohnpolitik – Krise der Eurozone verlangt Strukturreformen«, Internationale Politikanalyse. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dølvik, J. E. (1997): *Redrawing Boundaries of Solidarity? ETUC, Social Dialogue and the Europeanisation of Trade Unions in the 1990s*. Oslo: Arena and FAFO.

- Kowalsky, W. (2007): »Outcome of the Battle on the Services Directive«, in *Transfer*, Vol. 13(1), 147–49.
- (2010): »Gewerkschaften und Europa. Positionssuche zwischen naiver Akzeptanz und offensiver Ablehnung«, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, Heft 3, 2010.
- Platzer, H.-W. (1991): *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 1990er Jahre*. Bonn: Dietz.
- Platzer, H.-W.; Müller, T. (2009); unter Mitarbeit von Rüb, S.; Helmer, M.; Oettgen, T.: *Die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände – Handbuch und Analysen zur transnationalen Gewerkschaftspolitik*. Berlin: edition sigma.
- Rüb, S. (2009): *Die Transnationalisierung der Gewerkschaften. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der IG Metall*. Berlin: edition sigma.
- Scharpf, F. W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus.
- Schmitt-Hullmann, F. (2009): »Was können und was müssen Gewerkschaften europapolitisch tun, um erfolgreich zu werden?«, in Scholz, D.; Schmitt-Hullmann, F.; Karrass, A.; Martens, H.; Paust-Lassen, P.; Pieper, W.; Wolf, F. (Hrsg.): *»Europa sind wir« – Gewerkschaftspolitik für ein anderes Europa*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 242–52.
- Schulten, T. (2004): *Solidarische Lohnpolitik in Europa – zur politischen Ökonomie der Gewerkschaften*. Hamburg: v&a-Verlag.
- Streeck, W. (1999): »Europäisierung als Liberalisierung: Perspektiven gewerkschaftlicher Politik im integrierten Europa«, in Streeck, W.: *Korporatismus in Deutschland – Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. Frankfurt a. M.: Campus, 41–66.
- Urban, H.-J. (2009): »Gewerkschaftliche Revitalisierung in einem neoliberalen und postmodernen Europa«, in Scholz, D.; Schmitt-Hullmann, F.; Karrass, A.; Martens, H.; Paust-Lassen, P.; Pieper, W.; Wolf, F. (Hrsg.): *»Europa sind wir« – Gewerkschaftspolitik für ein anderes Europa*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 304–16.