

Walther Müller-Jentsch

Die Dekade der Herausforderungen: Deutsche Gewerkschaften zwischen europäischer Integration und nationalstaatlicher Reorganisation in den 1990er Jahren

Einleitung

Die deutschen Gewerkschaften waren in der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert. Stärker als in den Jahrzehnten zuvor übten die primärrechtlichen Reformen sowie die Verabschiedung von europäischem Sekundärrecht ihre Wirkung auf die Arbeitsbeziehungen in den Nationalstaaten aus. In der Bundesrepublik sahen sich die Gewerkschaften zudem noch mit einer weiteren, spezifisch deutschen Herausforderung konfrontiert: Neben dem Fortgang der europäischen Integration durch die Verabschiedung von Gesetzeswerken mit wichtigen sozialpolitischen Wegmarken war es vornehmlich der deutsche Vereinigungsprozess, dessen organisations- und sozialpolitischen Folgen sie zu bearbeiten hatten.

Mit Blick auf die europäische Integration wird den Gewerkschaften generell ein eher zurückhaltendes oder reaktives Verhalten zugeschrieben. Während Regierungen und Verwaltungen, aber auch Regionen oder spezifische Interessenverbände ihre Aufmerksamkeit und Strukturen bereits seit längerem auf die europäische Ebene gerichtet haben, gelten Gewerkschaften als Nachzügler, die nur zögerlich den nationalen Raum überschritten haben. Bis in die späten 1980er Jahre hinein standen zahlreiche nationale Gewerkschaften – so z. B. der britische Trades Union Congress und die meisten skandinavischen Gewerkschaften – der Mitgliedschaft ihrer Länder in der Europäischen Gemeinschaft skeptisch gegenüber.¹ Wenn auch heute kein nationaler Gewerkschaftsbund mehr für einen Austritt aus der Europäischen Union optiert, haben sie dennoch eine ambivalente Haltung beibehalten. Sie manifestiert sich in der fast schon stereotypen „Ja-aber-Position“, mit der sie bisher ihre Zustimmung zu anstehenden Integrationsschritten an bestimmte Bedingungen knüpften.² Die Befürchtung einer „Abwärtsspirale zu Lasten der Lohn- und Sozialnormen“ gründete sich vor allem in den europäischen Hochlohnländern auf der Erwartung der Gewerkschaften, „dass die Abwanderungsmöglichkeiten des Kapitals und der verstärkte grenzüberschreitende Wettbewerb einem ‚sozialen Dumping‘ bzw. einem ‚Systemwettstreit‘ Vorschub leisten würden“.³

1 Thorsten Schulten: Gewerkschaften und europäische Integration. Aktuelle Facetten eines ambivalenten Verhältnisses, in: Joachim Beerhorst/Hans-Jürgen Urban (Hg.): Handlungsfeld europäische Integration. Gewerkschaftspolitik in und für Europa, Hamburg 2005, S. 15–36, hier S. 20.

2 Jon Eric Dølvik: Die Spitze des Eisberges? Der EGB und die Entwicklung eines EURO-Korporatismus, Münster 1999.

3 Ebd., S. 15.

Parallel zum europäischen Integrationsprozess stellten sich dann Ende der 1980er Jahre, mit der deutschen Einigung, auf nationaler Ebene neue Anforderungen an die Gewerkschaften. Die Errichtung einer innerdeutschen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion brachte Veränderungen des Organisationsaufbaus und der Tarifpolitik mit sich und war vor allem für die alten Bundesländer mit wirtschaftlichen Herausforderungen, teilweise aber auch mit sozialen Härten verbunden, die von den Gewerkschaften abgedeckt werden mussten.⁴ Damit standen die deutschen Gewerkschaften gleich vor zwei zentralen Herausforderungen, die sich nur begrenzt miteinander verknüpfen ließen. Eingedenk dieser Ausgangsbeobachtung und ausgehend von einem Überblick der Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) befasst sich der folgende Beitrag mit der Frage, inwieweit die deutschen Gewerkschaften seit den 1990er Jahren ihre Aufmerksamkeitsstrukturen in programmatischer und struktureller Hinsicht tatsächlich auf Brüssel gerichtet und sich europäisiert haben bzw. inwieweit die deutsche Vereinigung ihre Ressourcen derart beanspruchte, dass sie die Wendung nach Europa retardierte. Um dieser Frage nachzugehen, werden im Folgenden – nach einem Überblick zu wesentlichen Herausforderungen der europäischen Ebene – zunächst die Anpassungsprozesse der Gewerkschaften im Hinblick auf die europäische Integration und sodann die Reaktionen im Rahmen der deutsch-deutschen Einigung für die 1990er Jahre beleuchtet. Einige Ausblicke in das 21. Jahrhundert ergänzen diese Betrachtung. Ein Schlusskapitel bündelt schließlich beide Einzelstränge und zieht einige vorläufige Schlussfolgerungen.

Die europäische Ebene: Konstitutionelle Weiterentwicklungen

Gekennzeichnet war die letzte Dekade des vergangenen Jahrhunderts durch die Verabschiedung einiger außerordentlich wichtiger Vertragswerke, die neben weiteren Reformschritten auf dem Weg zur europäischen Integration auch einen institutionellen und prozessualen Kompetenzzuwachs der Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen auf europäischer Ebene implizierten.⁵

- 4 Zur „Ausdehnung“ westdeutscher Gewerkschaften auf Ostdeutschland vgl.: Helmut Martens: Gewerkschaftlicher Organisationsaufbau und Mitbestimmung in Ostdeutschland. Ein eigenständiger und schwieriger Institutionalierungsprozess und seine Folgen für die industriellen Beziehungen in der größer gewordenen Bundesrepublik, Dortmund 1992; Heinrich Tiemann: Gewerkschaftseinheit in Deutschland: Wege und Strategien, in: Frank Löbler/Josef Schmid/Heinrich Tiemann (Hg.): Wiedervereinigung als Organisationsproblem. Gesamtdeutsche Zusammenschlüsse von Parteien und Verbänden, Bochum 1992; Joachim Bergmann/Rudi Schmidt (Hg.): Industrielle Beziehungen in Ostdeutschland: Zwischen Transformation und Standortdebatte, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 40 (1996), S. 25–34; Josef Schmid/Frank Löbler/Heinrich Tiemann (Hg.): Organisationsstrukturen und Probleme von Parteien und Verbänden. Berichte aus den neuen Bundesländern, Marburg 1994.
- 5 Ausführlicher zur Entwicklung des Politikfeldes Sozialpolitik in der EU vgl. Wilhelm Knelangen: Sozialstaatswerdung Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik, in: Alexandra Baum-Ceisig/Anne Faber (Hg.): *Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung*, Wiesbaden 2005, S. 20–44.

Die wichtigsten Vertragswerke werden im Folgenden unter dem Aspekt ihrer rechtlich verbindlichen Konsequenzen für die Gewerkschaften kurz skizziert. Mit der 1987 unterzeichneten Einheitlichen Europäischen Akte wurde der EWG-Vertrag reformiert sowie der transnationalen wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit eine neue Vertragsgrundlage gegeben. Zu den entscheidenden Festlegungen gehörten die Verwirklichung des Binnenmarktes bis Ende 1992 – mit den vier Grundfreiheiten: „Freiheit des Warenverkehrs, Dienstleistungsfreiheit, Freiheit des Kapitalverkehrs und des Personenverkehrs“ – sowie die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat und die Stärkung der legislativen Kompetenzen des Europäischen Parlaments.⁶ Auf sozialpolitischem Gebiet blieb es bei Willensbekundungen wie jenen, dass die Gemeinschaft weiterhin „eine Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ verfolge (§ 130a) und dass die Kommission sich darum bemühe, „den Dialog zwischen den Sozialpartnern“ zu entwickeln (§ 118b).

Dem EG-Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Straßburg 1989 legte die Kommission eine in Abstimmung mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuss erarbeitete Charta vor, die rechtlich verbindliche, einklagbare Sozialrechte enthalten sollte – u. a. das Recht auf freie Arbeitsplatz- und Berufswahl, das Recht auf berufliche Bildung und auf Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie das Recht auf Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen und auf Information und Konsultation der Arbeitnehmer in den Betrieben. Nach kontroversen Debatten im Europäischen Rat und gegen die Stimme Großbritanniens verabschiedeten die übrigen elf Regierungschefs schließlich eine „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte“, die indessen nur die Form einer „feierlichen Erklärung“ hatte und – entgegen den Vorstellungen der Gewerkschaften – keine verbindlichen Grundrechte mehr enthielt. Die von den Gewerkschaften erwarteten weitergehenden Beschlüsse sollten an den Pariser Gipfel 1972 und das darauf folgende Aktionsprogramm anknüpfen. In dessen Folge hatten sich die Regierungschefs auf einige grundlegende Rechtsvorschriften zu Massentlassungen (1975), zur Wahrung von Arbeitnehmeransprüchen bei Unternehmensumbildungen oder Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (1980), zur Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (1975) und zum Arbeitsschutz (1977) geeinigt.

Zur Umsetzung der sog. „Sozialcharta“ legte die Kommission noch im gleichen Jahr ein Aktionsprogramm vor, welches einen Richtlinienentwurf zur Einsetzung Europäischer Betriebsräte enthielt. Auf dem EG-Gipfel in Maastricht 1991 wurde der Vertrag über die Europäische Union und der neue EG-Vertrag (Maastrichter Verträge) beschlossen (1992 unterzeichnet und am 1.11.1993 in Kraft getreten). Mit diesen Verträgen gab es nun „kaum noch einen Politikbereich, an dem die Gemeinschaft bzw. die Union nicht in irgendeiner Form beteiligt war“, freilich mit jeweils unterschiedlichen Kompetenzen.⁷ Während sie den

6 Jürgen Mittag: Kleine Geschichte der Europäischen Union. Von der Europaidee bis zur Gegenwart, Münster 2008, S. 198.

7 Ebd., S. 238.

„Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion (...) unwiderruflich“ ebneten, fielen die Neuerungen im sozialen Bereich eher bescheiden aus.⁸

Die Erweiterung der vertragsrechtlichen Grundlagen für die Sozialpolitik war durch folgende Besonderheit gekennzeichnet: Da für die Verabschiedung sozialpolitischer Gesetzesvorhaben in der Regel ein einstimmiges Votum des Ministerrats notwendig war, konnten alle wichtigen Vorhaben durch das Veto Großbritanniens blockiert werden. Eine neue vertragliche Grundlage ermöglichte den Mitgliedstaaten sozialpolitische Entscheidungen gemäß dem beschlossenen „Sozialprotokoll“ und „Sozialabkommen“ von nun an auch ohne die Mitwirkung Großbritanniens („opting out“) zu treffen, so dass die Rechtsakte in Großbritannien auch keine Gültigkeit hatten. Überdies wurde das Einstimmigkeitsprinzip für eine Reihe von Gegenständen – z. B. Arbeitsbedingungen, Anhörung und Unterrichtung von Arbeitnehmern, Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz – zugunsten qualifizierter Mehrheitsentscheidungen aufgegeben; ein Weg, der durch das sozialpolitische „opting out“ erst ermöglicht wurde. Diese Maßnahmen verbesserten die Voraussetzungen für die angestrebte Umsetzung der Sozialcharta von 1989 in Mindestvorschriften im Rahmen des Gemeinschaftsrechts erheblich; sie führten nach der Blockadepolitik Großbritanniens in den 1980er Jahren zu einer Vielzahl von sozialpolitischen Gesetzesakten, insbesondere zur Verabschiedung der Richtlinie über Europäische Betriebsräte (1994) und der Entsenderichtlinie (1996).⁹ Von der Zuständigkeit der EU-Organe ausdrücklich ausgenommen wurden die Materien Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streik- und Aussperrungsrecht.¹⁰ Aber den Sozialpartnern sollte es nichtsdestoweniger freigestellt bleiben, Kollektivverträge auch über die genannten Gegenstände abzuschließen, „die anschließend vom Rat in einem verkürzten Verfahren in einen allgemein verbindlichen Rechtsakt überführt“ werden können.¹¹ Dieses Verfahren ist eine Weiterentwicklung der Beratungen des ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen und wird als „sozialer Dialog“ seit den 1980er Jahren von der Kommission gefördert.

Der Vertrag von Amsterdam (1997 von den zu jener Zeit auf 15 angewachsenen Mitgliedstaaten unterzeichnet und am 1.5.1999 in Kraft getreten) beendete mit der Aufnahme des Sozialabkommens in den Vertrag auch das „opting out“ Großbritanniens und ermöglichte damit die Aufnahme der Sozialpolitik in die Verträge. Zudem verpflichteten sich in dem gesonderten Beschäftigungskapitel (§§ 125–130) die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft zu einer koordinierten Beschäftigungsstrategie mit dem Ziel, die Bildung eines qualifizierten und anpassungsfähigen Arbeitskräftepotentials und die Fähigkeit der Arbeitsmärkte zu fördern, rasch auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren, um ein hohes Beschäftigungsniveau zu erreichen.

8 Ebd., S. 254.

9 Ihr zufolge sind lokal geltende soziale Mindeststandards auch für Arbeitnehmer zwingend, die aus einem anderen Staat entsandt wurden.

10 Auch der Europäische Verfassungsvertrag und sein Nachfolger, der EU-Reformvertrag, nimmt sie weiterhin von der EU-Zuständigkeit aus, da die Gewerkschaften auf ihrer Tarifautonomie bestanden.

11 Knelangen, S. 26.

Eine Charta der Grundrechte, orientiert an der Europäischen Menschenrechtskonvention, wurde vom ersten europäischen Konvent unter dem Vorsitz von Roman Herzog erarbeitet und anschließend vom Europaparlament und von der Kommission gebilligt sowie vom Europäischen Rat feierlich verabschiedet. Dahinter stand zunächst indes nur eine politische Meinungsäußerung, die formalrechtlich ohne Relevanz war. Die Präsidentin des Europäischen Parlaments, der Präsident des Rates und der Präsident der Kommission unterzeichneten und proklamierten die Charta im Namen ihrer jeweiligen Institutionen am 7. Dezember 2000 auf dem Gipfel in Nizza. Erst im Rahmen der Debatten über den Europäischen Verfassungsvertrag sollte sich der rechtliche Status der Grundrechte ändern, wurde er doch nunmehr in den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) aufgenommen, dessen Ratifizierung jedoch an den negativen Referenden der Niederländer und Franzosen scheiterte. Im Zuge der Wiederbelebung der Debatten über den Verfassungsvertrag ist die Grundrechtscharta nicht mehr Teil des neuen Vertrags von Lissabon. Durch ein Protokoll soll sie jedoch 2010 für alle Staaten – ausgenommen Großbritannien – für bindend erklärt werden. Polen und Irland behalten sich indes ebenfalls ein „Opt-out“ vor. Zuständig für den Schutz der Grundrechte sind der Europäische Gerichtshof und die nationalen Gerichte. Für Arbeitnehmer und Gewerkschaften von größter Relevanz sind die Rechte auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen (Art. 27), auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen einschließlich Streiks (Art. 28) sowie auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen (Art. 31).

In die letzte Dekade des vergangenen Jahrhunderts fällt schließlich auch die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Gemäß dem Maastrichter EG-Vertrag erfolgte sie in drei Stufen: Stufe 1 (1990) sah die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Stufe 2 (1994) die Bildung eines Europäischen Währungsinstituts, Stufe 3 die Errichtung einer Europäischen Zentralbank und einer gemeinsamen Währung (1999) für elf der damals 15 Mitgliedsländer vor. Die Europäische Union hatte damit ihr vordringliches wirtschaftspolitische Projekt verwirklicht, während das sozialpolitische Projekt sich zunehmend durch Ambivalenzen auszeichnete. Dies dokumentierte nicht zuletzt auch die in Lissabon im Jahr 2000 verkündete Zielsetzung: Nicht als ein Rechtsakt, sondern als eine vom Europäischen Rat – damals mit mehrheitlich sozialdemokratischen Staats- und Regierungschefs – verkündete Strategie formulierte sie als ambitioniertes Ziel, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“. ¹² Dieser mittelfristigen Politikkonzeption wurde als zeitliches Ziel das Jahr 2010 gesetzt. Das programmatische Dokument fand bei Unternehmerverbänden und Gewerkschaften ein euphorisches Echo.

12 Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, <www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm> (9.9.2008). Vorüberlegungen zu einem beschäftigungspolitischen Neuansatz finden sich bereits in den beiden Weißbüchern der Kommission: „Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung“ (1993), „Europäische Sozialpolitik: Ein zukunftsweisender Weg für die Union“ (1994).

Hans-Jürgen Bieling zufolge war die Lissabon-Strategie eine Art „Wundertüte“, von der sich die einen marktliberale, die anderen sozialregulative Fortschritte erhofften.¹³ Insbesondere die Gewerkschaften waren von der angekündigten aktiven Beschäftigungspolitik angetan. Hinzu kam, dass die Absicht, Arbeitsmärkte und Sozialsysteme zukunftsfähig zu modernisieren, von den damals hegemonialen „neu-sozialdemokratischen“ Parteien mit ihrer Programmatik des „Dritten Weges“ als angemessen betrachtet wurden.¹⁴

Die Richtlinie zur Einsetzung Europäischer Betriebsräte

Im Bereich des Sekundärrechts sticht auf europäischer Ebene in den 1990er Jahre die so genannte Europäische Betriebsräterichtlinie heraus. Nach einer langen, mehr als zwanzigjährigen Periode kontroverser Diskussionen beschloss der Rat der Sozialminister – unter der deutschen Präsidentschaft – im September 1994 die „Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen“. Auf Grundlage dieser Richtlinie konnten Europäische Betriebsräte (EBR) als erste originäre europäische Institution auf dem Gebiet der industriellen Beziehungen ins Leben gerufen werden. Die Einrichtung soll den Arbeitnehmern gemeinschaftsweit operierender Unternehmen Konsultations- und Informationsrechte einräumen.¹⁵ Die Kriterien für ein gemeinschaftsweit operierendes, EBR-pflichtiges Unternehmen sehen vor, dass es mindestens 1.000 Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten beschäftigt und dass jeweils mindestens 150 Arbeitnehmern in mindestens zwei Mitgliedstaaten beschäftigt werden. Sofern die obigen Kriterien zutreffen, gilt die Richtlinie auch für die in EU-Ländern befindlichen Niederlassungen internationaler Konzerne, die ihren Hauptsitz außerhalb der EU haben. Die Richtlinie ist mittlerweile in den 27 EU-Staaten in nationales Recht umgesetzt worden, wenn auch, den nationalen Präferenzen entsprechend, in sehr heterogener Weise.¹⁶

Im Mittelpunkt der Richtlinie steht das „besondere Verhandlungsgremium“ der Arbeitnehmer, dessen Wahlmodus nicht weiter festgelegt wird, da die Vorschriften der nationalen Gesetzgebung überlassen bleiben. Es soll eine Vereinbarung über die Zusammensetzung und Befugnisse eines zu gründenden EBR aushandeln. Für den Fall des Scheiterns greifen Mindestvorschriften, die im Anhang der Richtlinie als Eckdaten für die nationale Gesetzgebung aufgeführt werden; sie umreißen gewissermaßen das Aktionsfeld des EBR als Minimalmodell. Diese „subsidiären Vorschriften“ bestimmen unter anderem, dass der EBR mindestens drei und höchstens 30 Mitglieder hat, dass jährlich einmal eine Sitzung mit der zentralen

13 Hans-Jürgen Bieling: Die Lissabon-Strategie und das Europäische Sozialmodell, in: Baum-Ceisig/Faber, S. 136–149, hier S. 136.

14 Ebd., S. 138.

15 Paul Marginson/Keith Sisson: European Works Councils – Opening the Door to European Bargaining? in: Industrielle Beziehungen 3 (1996), S. 229–236.

16 Bei der nationalen Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie wählten zwei EU-Staaten – Belgien und Italien – sowie Norwegen, das ebenfalls unter die Richtlinie fällt, den alternativen Weg einer zentralen Sozialpartnervereinbarung.

Leitung stattzufinden hat, in der diese über die „voraussichtliche Entwicklung der Geschäfts-, Produktions-, Absatz- und Beschäftigungslage, Änderungen der Organisation, Einführung neuer Arbeitsverfahren, Verlagerungen, Fusionen oder Schließungen“ zu unterrichten hat. Der EBR kann hierzu seine Stellungnahme abgeben und hat die Arbeitnehmervertreter an den nationalen Standorten über Inhalt und Ergebnisse der Unterrichtung und Anhörung zu informieren.

Die Entscheidung über die Einsetzung eines EBR oder – alternativ dazu – über die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer wird in Verhandlungen zwischen dem besonderen Verhandlungsgremium der Arbeitnehmer und der zentralen Leitung des europaweit operierenden Unternehmens getroffen. Auf Initiative der zentralen Leitung oder der Arbeitnehmer (mindestens 100 Arbeitnehmer aus zwei Betrieben aus zwei Mitgliedstaaten) werden die Verhandlungen aufgenommen, wobei das besondere Verhandlungsgremium nach einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zu bilden ist. Es setzt sich aus mindestens einem Mitglied für jeden Mitgliedstaat, in dem sich Betriebe des Unternehmens befinden, zusammen. Mitglieder des besonderen Verhandlungsgremiums können auch externe Vertreter (z. B. der Gewerkschaften) sein. Artikel 6 postuliert: Die Verhandlungen „müssen im Geiste der Zusammenarbeit“ erfolgen.

In der Gestaltung der Vereinbarung sind das Verhandlungsgremium und die zentrale Leitung autonom. Die Richtlinie macht nur wenige Vorgaben; im Artikel 6 der Richtlinie werden mehrere Merkposten aufgelistet, über die Vereinbarungen getroffen werden müssen, u. a. zur Zusammensetzung des EBR, zur Anzahl der Mitglieder, zu Sitzverteilung und Mandatsdauer, zu Befugnissen im Hinblick auf Unterrichtung und Anhörung, zu Ort, Häufigkeit und Dauer der Sitzungen sowie zu finanziellen Mitteln. Der Sitz des EBR ist in der Regel bei der Konzernspitze, das heißt beim „herrschenden Unternehmen“ angesiedelt (dafür werden verschiedene Kriterien genannt). Sofern die Konzernspitze ihren Sitz nicht in einem der EU-Staaten hat, muss sie einen Vertreter (z. B. Europabeauftragten) als Verhandlungspartner benennen, andernfalls ist die Leitung des Unternehmens mit der höchsten Beschäftigtenzahl in einem Mitgliedstaat für die Verhandlungen zuständig.

Der in der Richtlinie zum Ausdruck kommende weitgehende Verzicht auf detaillierte Vorschriften zur Schaffung einheitlicher Strukturen der Arbeitnehmerbeteiligung (der übliche Weg zur „Harmonisierung“) verweist auf einen rechtspolitischen Paradigmenwechsel – hin zum „Prozeduralismus“,¹⁷ zur „regulierten Vielfalt, gelenkten Freiwilligkeit“.¹⁸ Anstelle materieller Festschreibung lässt der europäische Gesetzgeber die Akteure „im Schatten des Gesetzes“ verhandeln. Im Vergleich mit den Mitbestimmungsrechten des deutschen Betriebsrats verfügt der EBR über weitaus schwächere Beteiligungsrechte. Er besitzt keine echten Mitbestimmungsrechte, sondern nur Unterrichtungs- und Anhörungsrechte. Abstimmungen über kontroverse Fragen sind nicht vorgesehen, die Letzt-Entscheidung ver-

17 Manfred Weiss: Arbeitnehmermitwirkung. Kernelement des Europäischen Sozialmodells, in: Industrielle Beziehungen 1 (2006), S. 5–20.

18 Hermann Kotthoff: Lehrjahre des Europäischen Betriebsrats. Zehn Jahre transnationale Arbeitnehmervertretung, Berlin 2006, S. 18.

bleibt bei der Unternehmensleitung. Der EBR ist folglich kein multinationaler Gesamt- oder Konzernbetriebsrat, sondern eher vergleichbar mit einem europäischen Wirtschaftsausschuss, der über Informations- und Konsultationsrechte verfügt, die nach dem Betriebsverfassungsgesetz dem Wirtschaftsausschuss in einem deutschen Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten rechtlich zustehen.

Gleichwohl ist die Richtlinie, mit deren Verabschiedung Euro-Skeptiker ohnehin nicht mehr gerechnet hatten,¹⁹ eine wichtige Grundlage für den Aufbau eines europäischen Systems kollektiver Interessenvertretung. Nach dem Urteil eines gewerkschaftsnahen Wissenschaftlers ist sie „ein Beispiel für eine durchaus ausgewogene Mischung von Subsidiarität (jeweils nationale Anpassung durch Implementierung), Proporz (Zusammenwirken von Regierungen und Verbänden bei ihrer Erstellung und Umsetzung) und Flexibilität (die Richtlinie eröffnet verschiedene Optionen zur Umsetzung)“.²⁰

Im Juni 2008 hat die Kommission einen längst fälligen Vorschlag für eine Richtlinie vorgelegt, zu dem die Sozialpartner in einem gemeinsamen Brief (29.8.2008) an den Vorsitzenden des Rates für Beschäftigung und Sozialpolitik ihre Veränderungsvorschläge insbesondere bezüglich einer präziseren Definition der Informations- und Konsultationsrechte und der Möglichkeit der Weiterbildung von EBR-Mitgliedern unterbreiteten.²¹ Nach Beschlüssen des Ministerrats und des Europäischen Parlaments trat am 5. Juni 2009 die seit 10 Jahren hart umkämpfte Neufassung der Richtlinie in Kraft. Von Gewerkschaftsseite wurde das Ergebnis als enttäuschend bewertet, insbesondere weil es auch künftig keine klare Definition des Zeitpunkts, der Umstände und des Inhalts von „Information“ und „Konsultation“ geben wird und keine wirksamen Sanktionen bei Verstößen gegen die Richtlinie vorgesehen sind. Andererseits besteht nun ein Anspruch auf bezahlte Weiterbildung für EBR-Mitglieder.

Dem EBR-Modell entsprechen in der Struktur auch die Mitbestimmungsregelungen der neuen Rechtsform der Europäischen Aktiengesellschaft (*Societas Europaea* – SE), die gemäß einer Richtlinie von 2001 seit Oktober 2004 in Kraft ist. In ihr wird die Mitbestimmung zum zwingenden Verhandlungsgegenstand: ohne eine entsprechende Vereinbarung zwischen beiden Seiten kann keine SE registriert werden.²² Erste empirische Befunde einer Analyse gegründeter SE-Unternehmen²³ zeigen, dass diese Unternehmensform in Deutschland zur „präventiven Mitbestimmungsfucht“ genutzt werden kann, indem vor Erreichen

19 Vgl. z. B. Wolfgang Streeck/Sigurt Vitols: The European Community: Between Mandatory Consultation and Neoliberalism, in: Joel Rogers/Wolfgang Streeck (Hg.): *Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*, Chicago 1995, S. 243–281, hier S. 258.

20 Wolfgang Lecher: Europäische Betriebsräte – die vierte Ebene betrieblicher Interessenvertretung, in: *WSI-Mitteilungen* nur 8 (1996), S. 469 (Editorial).

21 Joint advice by the Social Partners on the European Works Councils „Recast“ Directive (29.8.2008), vgl.: <www.etuc.org/IMG/pdf_2008-01528-E.pdf> (letzter Abruf 8.9.2008).

22 Vgl. Weiss: Arbeitnehmermitwirkung und Norbert Kluge: Mitbestimmung gewinnt Konturen. Die Europäische Aktiengesellschaft (SE) im Überblick, in: *Die Mitbestimmung* 5 (2006), S. 40–43.

23 Berndt Keller/Frank Werner: Arbeitnehmerbeteiligung in der Europäischen Aktiengesellschaft (SE) – Empirische Befunde und (un-)erwartete Konsequenzen, in: *WSI-Mitteilungen* 8 (2009).

von mitbestimmungsrelevanten Schwellenwerten (500 bzw. 2.000 Beschäftigte) der Status quo festgeschrieben wird.²⁴

Der soziale Dialog

Mit der Aufnahme des Art. 118b in den EG-Vertrag durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 wurde die Förderung des sozialen Dialogs zu einer offiziellen Aufgabe der Kommission: „Die Kommission bemüht sich darum, den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln, der, wenn diese es wünschen, zu vertraglichen Beziehungen führen kann.“ Diese Verpflichtung wurde durch die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte 1989, das Sozialabkommen von Maastricht 1992 und den neuen EG-Vertrag von Amsterdam 1997 bekräftigt.²⁵

Durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam erhielt der soziale Dialog eine neue Qualität. Zwar fanden bis dahin regelmäßige Konsultationen der drei Dachverbände der Sozialpartner mit der Europäischen Kommission statt und berieten die Sozialpartner – ohne Beteiligung der Kommission – über gemeinsame Stellungnahmen, die aber einen weniger verbindlichen Charakter hatten. Eine zentrale Neuerung ist vor allem der bereits erwähnte Artikel 139 EG-V, der vorsieht, dass der „Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene (...), falls sie es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen führen“ kann.

Der neue soziale Dialog nach Maastricht könnte – dem Arbeitsrechtler Weiss zufolge – zu einem „Katalysator koordinierter Tarifpolitik“ werden. Die Verpflichtung der Kommission, den sozialen Dialog zwischen den Sozialpartnern zu entwickeln, mit dem möglichen Ziel, dass es zwischen ihnen zu vertraglichen Vereinbarungen kommt, gibt ihr nicht nur zur Aufgabe, „die Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene zu fördern“, sondern auch

„den Sozialpartnern die Option zu lassen, eine sozialpolitische Maßnahme durch Verhandlungen und Vereinbarungen autonom zu beschließen“.²⁶ Im letzteren Fall können die Sozialpartner an die Kommission herantreten, damit diese ihre gemeinsame Vereinbarung zwecks Beschlussfassung dem Ministerrat unterbreitet. Kommt es zu einer solchen autonomen Regelung, erhält die Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern den Charakter eines „Quasi-Richtlinienvorschlags“. Die entsprechenden Verhandlungen können sowohl auf der sektorübergreifenden als auch auf der Sektorebene geführt werden. Der „neue Dialog“ räumt im Bereich der Sozialpolitik dem Weg kollektivvertraglicher Regelungen Vorrang

24 Für Unternehmen mit unter 500 Beschäftigten besteht keine Unternehmensmitbestimmung, bei 500–2.000 Beschäftigten gilt die Drittelbeteiligung im Aufsichtsrat.

25 Chunrong Zheng: Die Rolle der Europäischen Kommission und Sozialpartner im sozialpolitischen Integrationsprozess. Eine neo-institutionalistische Analyse des sozialen Dialogs, Baden-Baden 2007.

26 Manfred Weiss: Der soziale Dialog als Katalysator koordinierter Tarifpolitik in der EG, in: Meinhard Heinze/Alfred Söllner (Hg.): Arbeitsrecht in der Bewährung. Festschrift für Otto Rudolf Kissel, München 1994, S. 1253–1267, hier S. 1263.

gegenüber der EU-Rechtsetzung ein und entspricht damit auch dem (aus der katholischen Soziallehre stammenden und im EU-Vertrag verankerten) Prinzip der Subsidiarität.

Seit 1997 werden die Sozialpartner von der Präsidentschaft des Europäischen Rates am Vorabend ihrer Tagung eingeladen. Nach Nizza (ab 2001) wurde dieses Treffen zu einem dreigliedrigen Sozialgipfel vor der Frühjahrstagung des Rates institutionalisiert. Unter der gemeinsamen Leitung des Ratspräsidenten und des Präsidenten der Kommission erörtern jeweils zehnköpfige Delegationen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern Fragen aus den vier Sachgebieten: Makroökonomie, Beschäftigung, Sozialschutz, und allgemeine und berufliche Bildung.

Reaktionen der Gewerkschaften: Gebremstes Engagement

Gewerkschaften sind trotz ihrer traditionellen rhetorischen Appelle an den Internationalismus keine Protagonisten der europäischen Integration, was ihnen keiner verdenken kann, solange diese weitgehend im Zeichen der Marktliberalisierung vonstatten geht. Gleichwohl haben sie im Laufe des Integrationsprozesses realisieren müssen, dass dieser Prozess schwerlich aufzuhalten ist und dass sie ihn nolens volens nur als Mitspieler beeinflussen können.

Schaut man in die Kongressprotokolle, Geschäftsberichte und Positionspapiere des DGB und seiner großen Einzelgewerkschaften während der 1990er Jahre, dann ist unschwer zu resümieren, dass das Thema Europa zwar pflichtgemäß abgehandelt wurde, aber gegenüber den tagesaktuellen Fragen und den sozialen Folgeproblemen der deutschen Vereinigung in den Hintergrund trat. Ausnahmen bildeten die bevorstehende Vollendung des europäischen Binnenmarkts sowie die Osterweiterung, die beide geeignet waren, Befürchtungen eines drohenden Sozialdumpings aufkommen zu lassen – Befürchtungen, die sich prompt in einem erhöhten Antragsaufkommen auf den Gewerkschaftskongressen in dieser Dekade niederschlugen.

Mit ihrem durchaus berechtigten *Ceterum censeo*: „Gegenüber der Wirtschaftsunion ist die Sozialunion dürftig und defizitär und muss daher gestärkt werden“, lässt sich die Einstellung (nicht nur) der deutschen Gewerkschaften zur europäischen Integration auf den Punkt bringen. So befürworteten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften zwar generell den Fortgang der europäischen Integration, warnen aber vor dem vereinigten Europa als einem Elitenprojekt mit „demokratischer Lücke“ und mahnen die sozialpolitischen Defizite an. Charakteristisch für die Haltung des DGB sind Verlautbarungen wie die folgende: „Der Deutsche Gewerkschaftsbund macht eine zustimmende Haltung zur EWWU weiterhin davon abhängig, wie diese ausgestaltet und umgesetzt wird“ und fordert von der Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass „die Beschäftigungspolitik und das Beschäftigungsziel (...) im Vertrag eindeutig verankert werden“ und dass „das Grundrecht auf grenzüberschreitende Koalitionsfreiheit und das Sozialprotokoll (...) Bestandteil des Vertrages werden.“²⁷ Exemplarisch ist auch der Wortlaut des DGB Positionspapieres aus dem Jahr 2000: „Die wirtschaftliche und politische Integration Europas ist seit dem Ende der 80er Jahre in gro-

27 Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 8.4.1997.

ßen Schritten vorangekommen. Der einheitliche Binnenmarkt und die gemeinsame Währung müssen jetzt ergänzt werden durch eine gemeinsame Wirtschaftspolitik und die Schaffung eines europäischen Sozialraums mit Vollbeschäftigung, Chancengleichheit und sozialen Grundrechten. Die Aufnahme einer Europäischen Grundrechtscharta in die europäischen Verträge ist dafür von großer Bedeutung.“²⁸

In einer der jüngeren und gleichzeitig avancierteren Grundsatzserklärungen finden wir Kritik und Forderungen von gewerkschaftlicher Seite an Europa bündig zusammengefasst. Sie stammt von der IG Metall, die sie als „Europapolitisches Memorandum der IG Metall“ im Oktober 2007 auf einer internationalen Konferenz der Otto-Brenner-Stiftung in Budapest vorgelegt hat.²⁹ Darin wird eine schwere Krise der EU konstatiert und eine „verheerende Bilanz“ gezogen.³⁰ Abgesehen vom Scheitern des Verfassungsvertrags, sei die EU weit davon entfernt, die ambitionierten Ziele der Lissabonner Strategie zu erreichen. Die IG Metall zieht daraus freilich nicht die Schlussfolgerung „weniger Europa“, schon „weil eine sich nur auf den Nationalstaat beziehende Politik der Gewerkschaften weder wünschenswert wäre noch erfolgreich sein könnte“.³¹ Das „demokratische und soziale Europa (...) als Alternative zur neoliberalen EU“ bleibt das Ziel.³² Als ein neues Leitprojekt wird „die aktive Gestaltung eines erneuerten Europäischen Sozialmodells“ gefordert und mit der Skizzierung der Aufgaben in den gewerkschaftlichen Handlungsfeldern der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie der Tarif- und Betriebspolitik in Europa deren konkrete Ziele ausbuchstabiert.³³

Es fehlt nicht der selbstkritische Verweis darauf, dass „eine handlungsfähige europäische Gewerkschaftsbewegung erst in den Kinderschuhen steckt“.³⁴ Aus dieser Einsicht heraus verordnet sich die IG Metall eine „verstärkte europapolitische Praxis, die auf allen Ebenen der Organisation selbstverständlich sein muss“.³⁵ Hierzu zählen auch die Fortführung und Verdichtung der bestehenden transnationalen gewerkschaftlichen Vernetzungen und die Gewinnung europaweiter Kampagnefähigkeit. Die Forderung nach einer Stärkung gewerkschaftspolitischen Engagements auf allen Ebenen dürfte auch aus der für die Gewerkschaften eher enttäuschenden „top down“-Politik des „sozialen Dialogs“ resultieren. So wurden zwar einige Richtlinienvorschläge umgesetzt, Kernfragen gewerkschaftlicher Politik, wie Lohn und Arbeitszeit, blieben aber meist unberührt. Dies resultiert in erster Linie aus der grundsätzlichen Abwehrhaltung der Arbeitgeberverbände gegenüber transnationalen Tarifvereinbarungen, einmal abgesehen davon, dass die meisten gewerkschaftlichen Dachverbände für tarifliche Regelungen keine Vereinbarungskompetenz besitzen.

28 DGB-Positionspapier vom 7.11.2000.

29 IG Metall Vorstand (Hg.): „Für ein solidarisch erneuertes Europa“. Entwurf für ein europapolitisches Memorandum der IG Metall, Frankfurt/M. 2007.

30 Ebd., S. 6.

31 Ebd., S. 2.

32 Ebd., S. 7.

33 Ebd., S. 4.

34 Ebd., S. 8.

35 Ebd., S. 15.

Weiterentwicklungen der europäischen Gewerkschaftszusammenschlüsse

Die deutschen Gewerkschaften waren aktiv an der Weiterentwicklung supranationaler Gewerkschaftsstrukturen auf europäischer Ebene beteiligt, zuvörderst des Europäischen Gewerkschaftsbundes. Der 1973 von 17 nationalen Gewerkschaftsbünden europäischer Länder gegründete Europäische Gewerkschaftsbund (EGB; *engl.*: European Trade Union Confederation, ETUC) setzt sich nach Satzung aus „freien, unabhängigen und demokratischen Gewerkschaftsbünden und europäischen Gewerkschaftsverbänden“ zusammen, mit dem Ziel, dem Einheitsprinzip entsprechend, die gesamte arbeitende Bevölkerung auf europäischer Ebene zu repräsentieren.³⁶ Aus Deutschland gehörten ihm zunächst sowohl der DGB wie die DAG als Mitgliedsverbände an; nachdem die DAG mit ver.di fusioniert hatte, ist als nationaler Dachverband der DGB nunmehr alleinige deutsche Mitgliedsorganisation. Von den ihm angeschlossenen Gewerkschaftsbünden sind die drei mitgliederstärksten: der DGB, der Dachverband britischer Gewerkschaften, TUC (Trades Union Congress), und der Dachverband der italienischen sozialistisch-kommunistischen Gewerkschaften, CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro).

Neben den nationalen Gewerkschafts-Bünden gehören dem EGB auch die sektoralen Gewerkschafts-Verbände (das sind Organisationen nationaler Branchengewerkschaften) als weitere Mitglieder an. Zu den größten dieser sektoralen Verbände zählen der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD/EPSU³⁷) und der Europäische Metallgewerkschaftsbund (EMB/EMF³⁸). Ihnen gehören alle nationalen Industrie- und Berufsgewerkschaften an, deren Organisationsdomäne der öffentliche Dienst bzw. die Metallindustrie ist. Wie andere nationalen Einzelgewerkschaften sind somit ver.di und IG Metall auf zweifache Weise mittelbare Mitglieder des EGB: einmal über die Mitgliedschaft im europäischen sektoralen Gewerkschaftsverband und ein andermal über die Teilhabe im nationalen Gewerkschaftsbund (DGB).

Von seinen derzeitigen Hauptaktivitäten her beurteilt, ist der EGB eine europäische Lobby zusammengesetzter nationaler Gewerkschaftsbünde und Gewerkschaftsverbände. Neben dem Lobbying bei und in allen Institutionen der Europäischen Union nimmt der soziale Dialog mit den Arbeitgeberorganisationen, der regelmäßig stattfindet, eine wichtige Rolle ein. Da Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene derzeit nur geringe Chancen eingeräumt werden, erscheint neben der Festlegung von Mindeststandards, die gemeinsame Abstimmung nationaler Tarifpolitiken das wichtigste – und einzig erfolgversprechende – Instrumentarium der EGB-Aktivitäten darzustellen.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass den imposanten Mitgliederzahlen und organisationalen Erfolgen des EGB ein deutlicher Mangel an supranationaler Autorität und Handlungsspielräumen gegenübersteht. Wenn Sozialforscher ihn als „Kopf ohne Körper“

36 Im Jahre 2008 gehörten ihm 82 nationale Gewerkschaftsbünde (welche rund 60 Mio. Mitglieder repräsentieren) aus 36 Ländern als Mitgliedsverbände an. Neben den Gewerkschaftsbünden aus den EU-Ländern sind die gewerkschaftlichen Dachverbände aus Norwegen, Schweiz, Türkei und sechs weiteren Nichtmitgliedstaaten der EU vertreten.

37 European Federation of Public Service Unions.

38 European Metalworkers' Federation.

mit „demokratischem Defizit“ bezeichnen,³⁹ dann ist dies zum einen auf die außerordentliche Heterogenität der politischen Orientierungen und nationalstaatlich geprägten Traditionen seiner Mitgliedsverbände zurückzuführen, zum anderen auf die mangelnde Bereitschaft der nationalen Gewerkschaften, Ressourcen und Kompetenzen an transnationale Organisationen abzugeben und zum dritten auf den mangelnden Verhandlungswillen der Arbeitgeber, die sich, ihrem Interesse gemäß, die Regulierungslücken der „sozialen Dimension“ zunutze machen können.

Gewerkschaften und Europäische Betriebsräte

Seit Verabschiedung der EBR-Richtlinie ist die Zahl der transnationalen Unternehmen mit einem EBR kontinuierlich gestiegen. Im Jahre 2007 ermittelte das Europäische Gewerkschaftsinstitut unter den rund 2.200 EBR-pflichtigen Unternehmen knapp 40 Prozent, d. h. 826 Unternehmen, die über einen EBR verfügten, darunter vor allem die größeren multinationalen Konzerne.⁴⁰ Es sind eher die mittelgroßen Unternehmen, die noch keine europaweit agierende Arbeitnehmervertretung aufweisen.

Die Konstituierung von europäischen Betriebsräten erfolgte typischerweise auf zwei verschiedenen Wegen. Zum einen durch die Umwandlung bereits vor der Verabschiedung der Richtlinie freiwillig gebildeter europäischer Ausschüsse, zum anderen durch die Neukonstituierung mittels Verhandlungen zwischen Unternehmensleitung und einem „besonderen Verhandlungsgremium“ der Arbeitnehmerseite. Im letzteren Fall leisteten die Gewerkschaften wichtige „Geburtshilfe“, in der Regel durch Kooperation der zuständigen nationalen Gewerkschaft und dem entsprechenden europäischen Gewerkschaftsverband mit den betrieblichen Arbeitnehmervertretern. So bildete beispielsweise die IG Metall eigene abteilungsübergreifende EBR-Teams mit Experten aus verschiedenen Bereichen ihrer Organisation (Betriebs- und Mitbestimmungspolitik, Internationales, Bildung, Branchen etc.) und unterstützte während der EBR-Gründungsverhandlungen in Kooperation mit dem Europäischen Metallarbeiterbund die Arbeitnehmervertreter aus ganz Europa in den Konzernen mit Sitz in Deutschland. Zur weiteren Betreuung wurden EBR-Beauftragte bestellt, meist gewerkschaftliche Vertreter in den Aufsichtsräten der betreffenden Unternehmen.⁴¹

Empirische Untersuchungen über die Europäischen Betriebsräte zeigen, dass die Varianz ihrer Praxis ähnlich breit ist wie die der deutschen Betriebsräte.⁴² Die erste repräsentative

39 Vgl. Dølvik: Die Spitze des Eisberges, S. 129.

40 Vgl. ETUI-REHS Database, <www.etui-rehs.org> (9.9.2008).

41 Aline Hoffmann: Grenzüberschreitende gewerkschaftliche Betriebspolitik, in: Beerhorst/Urban (Hg.), S. 93–100, hier S. 94 f.

42 Wolfgang Lecher/Bernhard Nagel/Hans-Wolfgang Platzer: Die Konstituierung Europäischer Betriebsräte – Vom Informationsforum zum Akteur?, Baden-Baden 1998; Wolfgang Lecher/Hans-Wolfgang Platzer/Stefan Rüb/Klaus P. Weiner: Europäische Betriebsräte – Perspektiven ihrer Entwicklung und Vernetzung, Baden-Baden 1999; Paul Marginson: EWC Agreements Under Review: Arrangements in Companies Based in Four Countries Compared, in: Transfer 5 (1999) 3, S. 256–277; Jeremy Waddington/Peter Kerckhofs: European Works Councils: What is the Current State of Play?, in: Transfer 9 (2003) 2, S. 322–339; Thorsten Müller/Hans-Wolfgang Platzer: European Works Councils, in: Berndt

Befragung von 473 Vertretern europäischer Betriebsräte erbrachte ein zwiespältiges Bild: Die Mehrzahl beklagt, dass sie erst verspätet Informationen über geplante Umstrukturierungsmaßnahmen erhält, wodurch ihre potenzielle Einflussnahme erheblich eingeschränkt wird; andererseits hat ein knappes Drittel der Befragten mit der Konzernleitung transnationale Vereinbarungen getroffen, deren Status die in der Richtlinie fixierten Kompetenzen des EBR überschreiten. Etwa zwei Drittel der EBR-Vereinbarungen bevorzugen gemischte Gremien, setzen sich also – analog zum französischen „comité d’entreprise“ – aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammen. Die große Mehrzahl der EBR verfügt über besondere (Lenkungs-)Ausschüsse als permanente Kommunikations- und Arbeitsgremien.⁴³

Ein vorläufiges Resümee aus der Forschung über die Europäischen Betriebsräte zeigt, dass sich zwar noch keine Systematischen quantitativ-repräsentativen Aussagen in methodischer Hinsicht machen lassen, dass aber dennoch konstatiert werden kann, dass die euroskeptische Sicht auf den EBR sich als unberechtigt erwiesen hat. Selbst wenn eine beträchtliche Zahl der untersuchten Europäischen Betriebsräte (vorerst) nur „symbolisch“ existiert und agiert, dokumentieren gerade die Beispiele der Fallstudien die inhärente Dynamik und das positive Entwicklungspotenzial dieser originären europäischen Institution.

Zentraler und sektoraler sozialer Dialog

Die europäischen Gewerkschaften verfolgen seit den 1990er Jahren die Strategie, den sozialen Dialog schrittweise zu vertiefen und zu einem europäischen Tarifvertragssystem auszubauen. An die Stelle unverbindlicher „gemeinsamer Stellungnahmen“ sollen verbindliche europäische Rahmenvereinbarungen treten. Demgegenüber lehnen die Arbeitgeber Tarifvereinbarungen auf europäischer Ebene strikt ab; diese sollen nach ihrem Verständnis ausschließlich im nationalen Rahmen erfolgen. Da indes mit dem Maastrichter Sozialabkommen die Wahrscheinlichkeit sozialpolitischer Rechtsakte durch die Kommission größer geworden ist, haben die Arbeitgeber ihre Strategie modifiziert: Aus defensiven Gründen willigen sie in Verhandlungen ein, um „durch ein freiwillig ausgehandeltes und deshalb besser zu beeinflussendes Abkommen eine drohende Intervention der Kommission zu verhindern und einer im Verbandssinne ungünstigeren, weil verbindlichen Richtlinie zuvorzukommen“.⁴⁴

Was den branchenübergreifenden Dialog anbelangt, so wurde zwischen den europaweiten Arbeitgeberverbänden (UNICE, CEEP) und EGB im Jahre 1995 im Ausschuss für den branchenübergreifenden sozialen Dialog ein erstes Abkommen über Erziehungsurlaub für Eltern geschlossen und anschließend vom Rat, auf Vorschlag der Kommission, in Form einer Richtlinie im Juni 1996 verabschiedet (Richtlinie 96/34/EG). Weitere

Keller/Hans-Wolfgang Platzer (Hg.): *Industrial Relations and European Integration. Trans- and Supranational Developments and Prospects*, Aldershot 2003; Kotthoff: *Lehrjahre*.

43 Jeremy Waddington: Was leisten Europäische Betriebsräte? Die Perspektive der Arbeitnehmervertreter, in: *WSI-Mitteilungen* 10 (2006), S. 560–567.

44 Berndt Keller: Sozialdialoge als Instrument europäischer Arbeits- und Sozialpolitik. In: *Industrielle Beziehungen* 3 (1996), S. 207–228, hier S. 215.

Rahmenvereinbarungen der Sozialpartner, die so auf den Weg gebracht wurden, waren die Vereinbarung über Teilzeitarbeit 1997 und über befristete Arbeitsverträge 1999. Daneben gibt es die so genannten autonomen Vereinbarungen, die sektorübergreifend von den unterzeichnenden Parteien „nach den Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten“ (Art. 139 Abs. 2) selbst umgesetzt werden und an die eigenen Mitglieder gerichtet sind. Hierzu gehören die Rahmenvereinbarungen über Telearbeit (2002) und über Stress am Arbeitsplatz (2004). Die autonomen Rahmenvereinbarungen sind rechtlich nicht bindend und werden von den Mitgliedstaaten, wenn überhaupt, nur unsystematisch umgesetzt.⁴⁵

Als großer Erfolg kann der branchenübergreifende soziale Dialog aus gewerkschaftlicher Sicht nicht gewertet werden. Die wenigen Rahmenvereinbarungen, die bisher vereinbart werden konnten, stellen lediglich Mindestanforderungen da, die teilweise unter bereits bestehenden nationalen Standards liegen und zudem rechtlich nicht bindend sind.⁴⁶

Auch der soziale Dialog auf sektoraler Ebene bietet ein buntscheckiges Bild. Zwar stehen die meisten europäischen sektoralen Verbände (Arbeitgeberföderationen und Gewerkschaftsverbände) miteinander im Dialog, aber auch hier divergiert der Grad der Institutionalisierung beträchtlich.⁴⁷ Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem traditionellen und dem neuen sektoralen Sozialdialog. Wohl am weitesten gediehenen ist mittlerweile der soziale Dialog in der Chemie-Branche. Die erste Generation des sektoralen Dialogs bestand aus „paritätischen Ausschüssen“ oder aus mit Sozialpartnern besetzten informellen Arbeitsgruppen, wobei sich erstere auf Beschluss der Kommission mit integrierten Gemeinschaftspraktiken (z. B. den Verkehr-, Agrar-, Fischerei-, Kohle- und Stahlbereich betreffende Fragen) befassen und letztere gemeinsame Stellungnahmen zu Regulierungsvorhaben der EU mit sozialen Auswirkungen herausgaben.⁴⁸

Die Aufnahme des Maastrichter Sozialabkommens in den Vertrag von Amsterdam ebnete dann den Weg für eine zweite Generation der sektoralen Dialoge. Die bestehenden paritätischen Ausschüsse und Arbeitsgruppen wurden umgewandelt in „Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog“. Bis zum Jahr 2004 wurden fünf weitere Ausschüsse neu und direkt gegründet, so dass bis 2004 insgesamt 31 Ausschüsse bestanden, in denen elf europäische Gewerkschaftsverbände und 48 Arbeitgeberföderationen vertreten waren.⁴⁹ Den eindrucksvollen Zahlen stehen auch hier eher bescheidene Ergebnisse gegenüber. Eine Analyse von 191 Dokumenten, die die sektoralen Organisationen der Sozialparteien zwischen 1998 und 2004 gemeinsam beschlossen haben, ergab, dass sich darunter nur fünf (2,6 %) echte Rahmenver-

45 Vgl. Sabrina Weber: Autonome Sozialdialoge auf EU-Ebene. Zur Problematik der „Implementation von Texten der neuen Generation“, in: Industrielle Beziehungen 1 (2008), S. 53–75, hier S. 71 f.

46 Vgl. Sebastian Brandl: Deutsches Modell oder globalisiertes Arrangement? Transformation industrieller Beziehungen und soziale Nachhaltigkeit, Berlin 2006.

47 Philippe Pochet: Sectoral Social Dialogue? A Quantitative Analysis, in: Transfer 3 (2005), S. 313–332; Berndt Keller: Sektorale Sozialdialoge in der Europäischen Union – Zur aktuellen Situation und zukünftigen Entwicklung, in: Industrielle Beziehungen 2 (2006), S. 150–175.

48 Keller: Sektorale Sozialdialoge, S. 154.

49 Pochet: Sectoral Social Dialogue, S. 316 f.

einbarungen mit bindenden Effekten für die unterzeichnenden Parteien und ihre nationalen Mitgliedsverbände befanden. Das Gros bildeten dabei gemeinsame Stellungnahmen, Erklärungen, Empfehlungen, Verhaltenskodizes und interne Geschäftsordnungen.⁵⁰ Damit scheint sich das „Kerngeschäft“ der Ausschüsse für den sektoralen Dialog noch weitgehend aufs Lobbying bei den Institutionen der EU zu erstrecken. Die Annahme, dass gerade von hier aus weitere Impulse für europäische Tarifverhandlungen ausgehen könnten, bleibt eine ungedeckte Erwartung an das Entwicklungspotenzial dieser Institution. Somit scheint weder der branchenübergreifende noch der sektorale neue soziale Dialog die hohen Erwartungen erfüllt zu haben, die vor allem die Gewerkschaften seit Maastricht in ihn gesetzt hatten.

Transnationale tarifpolitische Kooperation

Die fortschreitende europäische Integration, vornehmlich die Verwirklichung eines europäischen Binnenmarktes und vollends die europäische Währungsunion konfrontierten die nationalen Gewerkschaften mit erheblichen Herausforderungen für ihre Lohnpolitik. Denn mit dem Wegfall des Wechselkursmechanismus, der auf Lohnkosten- und Produktivitätsunterschiede zwischen den Ländern flexibel reagiert, schlagen „unterschiedliche Lohnkostentwicklungen unmittelbar und (...) direkt auf die Wettbewerbsfähigkeit zwischen den EWU-Mitgliedsländern durch“.⁵¹ Da die Arbeitgeber europaweite Tarifverhandlungen bis heute strikt ablehnen, waren die Gewerkschaften vor die Wahl gestellt, ihre Lohnpolitik entweder einem nationalen kompetitiven Korporatismus zu unterwerfen oder sie in einem transnationalen Koordinationsnetz zu integrieren.⁵²

Der „competitive corporatism“ (Erne) impliziert Lohnzurückhaltung mit dem klaren Risiko einer Abwärtsspirale in der Lohnentwicklung in den einzelnen Ländern der Euro-Zone. Die nationalen Gewerkschaften verfolgten zunächst verschiedene Wege nationaler Lohnzurückhaltung bis zur Unterbietungskonkurrenz, wie Roland Ernes komparative Analyse zeigt.⁵³ Doch nach der Währungsunion ergriffen verschiedene nationale Gewerkschaften die Initiative zur europaweiten Koordinierung und Vernetzung nationaler Tarifpolitiken. Frühe Pioniere waren die im September 1998 in der holländischen Stadt Doorn zusammengekommenen deutschen, holländischen, belgischen und luxemburgischen Gewerkschaften (neben den Dachorganisationen auch Vertreter sektoraler Gewerkschaftsverbände), die mit der so genannten „Doorn-Erklärung“ auf die Notwendigkeit einer engen grenzüberschreitenden Koordinierung der Tarifverhandlungen innerhalb der WWU verwiesen und als Leitlinie für das Abschlussvolumen von Lohnerhöhungen die Summe aus Preissteigerung und Anstieg der Arbeitsproduktivität beschlossen. Der EGB, der bereits 1999 ein Komitee zur

50 Ebd.

51 Rudi Welzmüller: Koordinierung der Tarifpolitik in der EU, in: Beerhorst/Urban (Hg.), S. 87–82, hier S. 87.

52 Roland Erne: *European Unions: Labor's Quest for a Transnational Democracy*, Ithaca 2008; Kate Bronfenbrenner (Hg.): *Global Unions. Challenging Transnational Capital through Cross-Border Campaigns*, Ithaca/London 2007.

53 Ebd., S. 49 ff.

Koordinierung der Tarifpolitik eingerichtet hatte, übernahm ein Jahr später auch die in Doorn beschlossene tarifpolitische Leitlinie für nationale Lohnverhandlungen. Allerdings hatte diese Leitlinie bislang nur einen begrenzten Einfluss auf die nationalen Tarifergebnisse; auch Deutschland blieb deutlich hinter dem Verteilungsziel zurück. Wohl etwas zu pauschal führt Roland Erne dies auf den Umstand zurück, "the union grassroots have not been involved in the formulation and implementation of the European bargaining coordination policy".⁵⁴ Entscheidender dürfte sein, dass für das Verfahren keinerlei Sanktionsmechanismus besteht.

Thorsten Schulten und Reinhard Bispinck dokumentieren in einem materialreichen Sammelband, dass insbesondere die europäischen Metallgewerkschaften vielfältige Ansätze einer supranational koordinierten Tarifpolitik, programmatisch wie praktisch, entwickelt haben.⁵⁵ Durch Bildung interregionaler Tarifpartnerschaften kooperieren verschiedene IG Metall-Bezirke mit Gewerkschaften angrenzender Länder; der Europäische Metallarbeiterbund hat darüber hinaus einen europäischen Tarifausschuss und ein Informationsnetzwerk für Tarifpolitik ins Leben gerufen.⁵⁶ Diesem Koordinierungsansatz sind mittlerweile andere europäische Gewerkschaftsverbände gefolgt.⁵⁷ So zum Beispiel die Bau- und Chemiebranche, deren Koordinierungsansätze sich freilich unterscheiden. Während die IG Metall auf gemeinsame Tarifkommissionen setzt, entsendet die IG BCE regelmäßig Beobachter zu ausländischen Tarifverhandlungen. Die IG Bau hingegen arbeitet gemeinsam mit den Arbeitgebern an einer Kontrolle des Arbeitsmarktes um Sozialdumping mit Mindeststandards entgegen zu wirken.

Transnationale Vereinbarungen auf Unternehmensebene

Seit den 1990er Jahren hat sich nicht nur die Koordination nationaler Tarifpolitiken verdichtet, sondern gleichsam naturwüchsig aus der Praxis der Europäischen Betriebsräte auch ein System unternehmenszentrierter Verhandlungen entwickelt, wie es einige Beobachter schon früh gemutmaßt hatten.⁵⁸ In einer aktuellen Übersicht analysierte Romuald Jagodzinski 95 transnationale Vereinbarungen auf Konzernebene, die, beginnend in den 1990er Jahren, vornehmlich aber seit 2000 für große multinationale Unternehmen (mit Hauptsitz in Frankreich, Deutschland, Skandinavien und den USA) abgeschlossen wurden.⁵⁹ In der großen Mehrzahl haben diese Abkommen neben Unternehmensleitung und EBR auch eine auf

54 Ebd., S. 115.

55 Thorsten Schulten/Reinhard Bispinck: Tarifpolitik unter dem Euro, Hamburg 1999.

56 Thorsten Schulten: Gewerkschaften und europäische Integration, S. 284 ff.

57 Ebd., S. 294 ff.

58 Z. B. Marginson/Sisson, S 229–236. Vgl. des Weiteren zu neueren Studien auch die Beiträge in: Kate Bronfenbrenner (Hg.): *Global Unions. Challenging Transnational Capital through Cross-Border Campaigns*, Ithaca/London 2007.

59 Romuald Jagodzinski: *Involving European Works Councils in Transnational Negotiations – a Positive Functional Advance in their Operation or Trespassing?* in: *Industrielle Beziehungen* 4 (2007), S. 316–333.

europäischer oder internationaler Ebene agierende Branchengewerkschaft⁶⁰ als Unterzeichner. Die Gegenstände dieser Abkommen sind Restrukturierung, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Weiterbildung und Mobilität, Datenschutz, fundamentale Rechte, wie in den Kernarbeitsnormen der ILO niedergelegt.

Ein Teil dieser transnationalen Vereinbarungen sind den Internationalen Rahmenabkommen (International Framework Agreements – IFAs) zuzurechnen, mit denen sich global agierende Unternehmen aus dem Geiste der Corporate Social Responsibility gegenüber einer internationalen Branchengewerkschaft verpflichten, etwa die Kernarbeitsnormen der ILO weltweit zu beachten. Von Nutzen ist dies insbesondere in solchen Ländern, in denen die Arbeitsgesetzgebung unzureichend und die Gewerkschaften schwach entwickelt sind.

Auf globaler Ebene existiert für die Einhaltung der IFAs kein rechtlicher Sanktionsmechanismus. Auch für die Abkommen im europäischen Kontext ist die Rechtslage ambivalent. Wie Jagodzinski ausführt, befürwortet die Kommission zwar transnationales Collective Bargaining auf sektoraler und auf Unternehmensebene, ohne dass absehbar ein rechtlicher Rahmen dafür geschaffen wird.⁶¹ Wenn sowohl der sektorale soziale Dialog als auch die transnationalen Verhandlungen auf Unternehmensebene verschiedentlich als Embryonalformen transnationaler Tarifverhandlungen bezeichnet werden, dann ist dem freilich hinzuzufügen, dass beide Formen die klassischen Tarifmaterien – Lohn und Arbeitszeit – bislang nicht aufgegriffen haben. Diese bleiben weiterhin der transnationalen Koordination nationaler Tarifpolitiken vorbehalten⁶².

Europäische Urteile zum Streikrecht

Die zunehmende Skepsis der Gewerkschaften gegenüber dem europäischen Integrationsprozess erhielt erneute Nahrung durch die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), der in seinen Entscheidungen zu Viking und Laval im Namen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit das Streikrecht finnischer und schwedischer Gewerkschaften bei grenzüberschreitenden Konfliktfällen einzuschränken suchte. Die Urteile haben nicht nur die überaus kritische Diskussion über die „freie Rechtsschöpfung“ des EuGH⁶³ weiter entfacht, sondern den Euro-Skeptikern unter Gewerkschaftern und ihnen nahestehenden Sozialwissenschaftlern neue Argumente geliefert.⁶⁴ Andererseits wurden die Gewerkschaften 2009 von einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg positiv überrascht. Das Gericht erklärte in einem Urteil gegen die Türkei das Recht auf Kol-

60 European Industry Federation (Europäischer Gewerkschaftsverband) oder Global Union Federation (GUF) im weiteren internationalen Kontext.

61 Vgl. Jagodzinski: *Involving European Works Councils*, S. 316–333.

62 Versuche einen europaweiten Mindeststandard für Urlaub und Arbeitszeit festzulegen, waren Mitte der 1970er Jahre am Widerstand der deutschen Gewerkschaften gescheitert.

63 Günther H. Roth/Peter Hitpold (Hg.): *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten*, Wien 2008.

64 Exemplarisch dafür das überaus kritische Interview mit Fritz Scharpf in: *Die Mitbestimmung* 7/8 (2008), S. 18–23.

ektivverhandlungen und das Streikrecht zu den unerlässlichen Elementen der Vereinigungsfreiheit nach Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention.⁶⁵

Der deutsche Sonderfall: Deutsch-deutsche Vereinigungsprozesse

Für die westdeutsche Gewerkschaftsbewegung beinhaltete der deutsche Vereinigungsprozess erhebliche Konsequenzen im Hinblick auf Arbeitsmarkt, gewerkschaftliche Organisation und Tarifautonomie. Sie überlagerten in den 1990er Jahren eindeutig die zum Teil sehr bedeutsamen Veränderungen in den europäischen Vertragswerken, da die Bearbeitung der Folgeprobleme der Wiedervereinigung die volle Konzentration der gewerkschaftlichen Kräfte und Ressourcen erforderte, wenn Gewerkschaften im Einigungsprozess nicht ins Abseits gedrängt werden wollten.⁶⁶ Selbstverständlich bearbeiteten die internationalen Abteilungen weiterhin europäische Angelegenheiten und setzten die in die europäischen Gremien und Institutionen delegierten Experten ihre Arbeit fort, aber die entscheidenden Gremien und Ressourcen der Organisation blieben in dieser Dekade doch stärker auf Ostdeutschland gerichtet.

Rund fünf Jahre nach dem Vereinigungsprozess beurteilte ein Experte der ostdeutschen Transformation die „frikationslose Übertragung des westdeutschen Systems der industriellen Beziehungen und die gelungene Adaption in den Betrieben“ als „eine der wenigen ‚Erfolgs-Stories‘ im ostdeutschen Transformationsprozess“.⁶⁷ Der Versuch einer eigenständigen Reformierung der DDR-Gewerkschaften nach der Wende hatte nur für eine kurze Zeit eine Perspektive: Bereits nach einem Jahr löste sich der Freie Deutsche Gewerkschaftsbund im September 1990 förmlich auf. Nach dem Beschluss zu einer einheitlichen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion blieb den DDR-Gewerkschaften faktisch nur die Option, sich mit ihren westdeutschen „Pendants“ zu fusionieren. Dieser Prozess erfolgte nach einem einheitlichen Muster.⁶⁸ Die westdeutschen Gewerkschaften änderten ihre Satzungen dahingehend, dass sie ihren Organisationsbereich auf Ostdeutschland ausdehnten; die ostdeutschen Gewerkschaften lösten sich auf und empfahlen ihren Mitgliedern nachdrücklich, den DGB-Gewerkschaften beizutreten. In einigen Fällen (IG Medien, NGG, GdED) traten die entsprechenden Ostgewerkschaften kollektiv den DGB-Gewerkschaften bei. Ingrid Artus unterscheidet zwei Formen der Vereinigungsprozedere: Die am häufigsten praktizierte war die der „kooperativen Übernahme“, d. h. eine Vereinigung nach westdeutschen Bedingungen, die zweite war die des „partiellen Neubeginns“ ohne Übernahme des Funktionärskörpers.⁶⁹ Die damals noch selbständige Deutsche Angestelltengewerkschaft und der Deutsche

65 EBR-News 2 (2009) vom 19. Juli 2009 <www.euro-betriebsrat.de>.

66 Manfred Wilke/Hans-Peter Müller: Zwischen Solidarität und Eigennutz. Die Gewerkschaften des DGB im deutschen Vereinigungsprozess, Melle 1991, S. 22 f.

67 Rudi Schmidt: Einleitung, in: Joachim Bergmann/Rudi Schmidt (Hg.): Industrielle Beziehungen. Institutionalisierung und Praxis unter Krisenbedingungen, Opladen 1996, S. 11–17.

68 Vgl. dazu im Einzelnen Wilke/Müller; Ingrid Artus: Die Etablierung der Gewerkschaften, in: Bergmann/Schmidt (Hg.), S. 21–48.

69 Ingrid Artus: Die Etablierung der Gewerkschaften, S. 30 ff.

Beamtenbund dehnten ebenfalls ihre Organisationsbereiche auf das ostdeutsche Territorium aus.

Die organisatorische Vereinigung hatte eine Mitgliederexplosion zur Folge, die den Mitgliederstand des DGB um 50 Prozent erhöhte: er stieg von knapp 8 Mio. (1990) auf 11,8 Mio. (1991) Mitglieder an.⁷⁰ In den nachfolgenden Jahren setzte indessen ein kontinuierlicher Mitgliederschwund ein, zunächst hauptsächlich infolge des ostdeutschen Deindustrialisierungsprozesses. Später ergriff der Mitgliederschwund auch die westdeutschen Organisationen. Um die Jahrtausendwende sank die Mitgliederzahl des DGB bereits wieder auf den Stand vor der Vereinigung.

Die Reorganisation der Gewerkschaften

Mit der gewerkschaftlichen Expansion in die neuen Bundesländer erhielt die bereits durch längerfristige Entwicklungen angestoßene Diskussion über eine Reorganisation des DGB neue Anlässe. Die Abgrenzungen der Organisationsbereiche im FDGB waren denen im DGB ähnlich, aber nicht deckungsgleich. Darin erkannten einige Gewerkschaften, deren Mitgliederzahl deutlich zurückgegangen war, die Chance, mit einer „elastischen“ Erweiterung ihrer überkommenen Organisationsdomäne angrenzende Rekrutierungsfelder zu erschließen.⁷¹ Die daraus resultierenden Abgrenzungskonflikte zwischen einzelnen Gewerkschaften musste der DGB durch Schiedsspruch schlichten; er tat dies auf der Basis des für die alte Bundesrepublik geltenden Organisationszuschnitts der Einzelgewerkschaften. Damit war die Debatte über eine grundlegende gewerkschaftliche Organisationsreform und über die künftige Rolle des DGB jedoch noch lange nicht beendet.

Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde die traditionelle, auf dem Prinzip des Industrieverbands basierende Organisationsstruktur des DGB durch zahlreiche (und teils überraschende) Fusionen umgekrempelt. So haben sich 1996 die IG Bau-Steine-Erden und die Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft zur neuen IG Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) zusammengeschlossen. Im Jahre 1997 vereinigten sich IG Chemie-Papier-Keramik, IG Bergbau und Energie sowie Gewerkschaft Leder zur IG Bergbau, Chemie, Energie. In den Jahren 1998 und 1999 schlossen sich die Gewerkschaft Textil-Bekleidung und die Gewerkschaft Holz und Kunststoff der IG Metall an, ohne dass eine Namensänderung vorgenommen wurde. Eine Großfusion von fünf Dienstleistungsgewerkschaften erfolgte 2001: Unter Einschluss der DAG schlossen sich die Gewerkschaften Öffentlicher Dienst, Transport und Verkehr, Handel, Banken und Versicherungen, die Deutsche Postgewerkschaft und die IG Medien zur Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) zusammen. Seit dem Jahre 2002 ist der DGB nur noch Dachorganisation für die folgenden acht – nach der Mitgliederzahl geordneten – Gewerkschaften:

70 Walther Müller-Jentsch/Peter Ittermann: Industrielle Beziehungen. Daten, Zeitreihen, Trends 1950–1999, Frankfurt/M. 2000, S. 85.

71 Vgl. grundlegend Michael Schneider: Kleine Geschichte der Gewerkschaften, Bonn 2000, S. 465f.

- IG Metall
- ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
- IG Bergbau, Chemie, Energie
- IG Bau-Agrar-Umwelt
- Transnet (Eisenbahnergewerkschaft)
- Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
- Gewerkschaft der Polizei

Bei den Fusionen ging es nicht primär um die Bereinigung umstrittener Organisationsabgrenzungen, vielmehr basierte die „Partnerwahl“ teilweise auf dem Kriterium ähnlicher gewerkschaftspolitischer Grundüberzeugungen. Die tieferen Gründe lagen jedoch in finanzieller Notlage und schrumpfendem Mitgliederpotenzial sowie in der Stärkung des verbandlichen Einflusses innerhalb des DGB. Da im Gegensatz zu den Gewerkschaften die Arbeitgeber in den ostdeutschen Ländern keine entsprechenden Verbände vorfanden, erfolgten in einer „Gründungswelle“ Neugründungen von Arbeitgeberverbänden nach westdeutschem Organisationsmuster. Ende 1990 war die Bildung bundesweit einheitlicher Arbeitgeberverbände weitgehend abgeschlossen.⁷² Damit waren die verbandlichen Voraussetzungen für die Praktizierung des westdeutschen Modells der Tarifautonomie geschaffen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände konzentrierten ihre Tarifpolitik zunächst auf die graduelle Angleichung von Löhnen und Arbeitszeiten an die westdeutschen Tarifnormen.

Bilanz und Fazit

Versucht man hinsichtlich des europäischen Integrationsprozesses der 1990er Jahre ein Fazit zu ziehen, dann gilt mehr denn je Jürgen Habermas' skeptische Einschätzung, „dass die Märkte den politischen Gestaltungsmöglichkeiten davonlaufen“.⁷³ Die Vorstellung von Markt- und Sozialintegration als parallelen Prozessen war trügerisch; denn das soziale und politische Europa konnte mit der fortschreitenden wirtschaftlichen Integration Europas keineswegs Schritt halten. Die Folgen waren und sind wachsende Zweifel auf Seiten der Gewerkschaften, ob das „soziale Europa“, wie es einst Jacques Delors vorschwebte, in absehbarer Zeit zu erreichen sei, ohne dass sie das Ziel der „Sozialstaatswerdung Europas“ aufgeben könnten.⁷⁴

Auch wenn in den 1990er Jahren die Europafrage für die deutschen Gewerkschaften im Schatten der deutschen Vereinigung lag, wurde sie nicht zur *quantité négligeable*. Ein Urteil über den hier zu betrachtenden Zeitraum fällt dementsprechend ambivalent aus. So wurde die Zuständigkeit der EU für die Sozialpolitik ohne Frage erweitert, während die Gestaltung

72 Vgl. Ingrid Artus: Tarifpolitik in den neuen Bundesländern – Akteure, Strategien, Problemlagen, in: Bergmann/Schmidt (Hg.), S. 74.

73 Jürgen Habermas: Ach, Europa. Kleine Politische Schriften XI, Frankfurt/M. 2008, S. 127.

74 Knelangen: Sozialstaatswerdung Europas?

der Sozialsysteme grundsätzlich in der Verantwortung der Nationalstaaten verblieb. Wieweit deren Autonomie im gemeinsamen Integrationsraum dabei reicht, bleibt unbestimmt. Fraglich ist, ob das Prinzip der Subsidiarität das Spannungsverhältnis zwischen den unterschiedlichen Regulierungsebenen kompensieren kann. Wichtigen sozialpolitischen Weichenstellungen, wie der Aufwertung des sozialen Dialogs einschließlich des dreigliedrigen Sozialgipfels und der Verabschiedung der Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat, steht die Tatsache gegenüber, dass die Charta der Grundrechte zumindest bis zur Ratifizierung des Vertrags von Lissabon rechtlich weiterhin unverbindlich bleibt.

Vorangeschritten ist schließlich der organisatorische Reformprozess der Gewerkschaften und die transnationale Kooperation zwischen den Verbänden; letztere kam insbesondere zum Tragen bei der Errichtung von Europäischen Betriebsräten und bei der Koordination der Tarifpolitik im Sinne einer transnationalen Synchronisierung nationaler Tarifpolitiken.

Nachdem die Gewerkschaften bei der Angleichung der Tarifnormen in Ostdeutschland die „Mühen der Gebirge“ weitgehend bewältigt haben, liegen vor ihnen die „Mühen der Ebenen“. Die Gewerkschaften wollen und werden sich von Europa nicht zurückziehen. Wenngleich ihre Kritik an den jüngsten Entwicklungen schärfer geworden ist, gibt es für sie zum europäischen Projekt keine realistische Alternative. Dem „sozialen Europa“ einen angemessenen Ordnungsrahmen zu schaffen, bleibt ihre Zukunftsaufgabe.