

# Europäische Integration und deutsche Gewerkschaften

*Wolfgang Schroeder/Rainer Weinert*

## 1. Einführung

In vielen Politikfeldern haben die Mitgliedsländer der EU Souveränitätsrechte auf die Europäische Gemeinschaft übertragen, was dort zur Ausdifferenzierung eigener Zuständigkeiten und Kompetenzen führte. Die Unterschiede sind aber nach wie vor erheblich: Durch den Abbau von Handels- und Wettbewerbshemmnissen, jüngst vor allem die Entwicklung einer einheitlichen Währung, hat sich die wirtschaftliche Integration Europas in den letzten Jahren enorm beschleunigt. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Integration spricht man auch von einem Prozess der „negativen Integration“ (Scharpf 1997), womit die Vergrößerung von Märkten gemeint ist. Davon zu unterscheiden ist die „positive Integration“, worunter regulative Maßnahmen zur gesellschaftlichen Beeinflussung von Märkten verstanden werden. Zu diesem letzten Typ gehört auch die „Sozialpolitik“. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausprägungen, die die nationalen Wohlfahrtsstaaten im Nachkriegseuropa genommen haben, ist die Herstellung europäischer Gemeinsamkeiten im Bereich der positiven Integration weitaus schwieriger als die negative Integration über die Herstellung supranationaler Märkte.

Die europäische Entwicklung ist also durch gegenläufige Logiken von Wirtschafts- und Sozialintegration geprägt. Während die wirtschaftliche Integration mit großen Schritten voranschreitet, gibt es bislang keine vergleichbare Entwicklung auf der sozialpolitischen Regulierungsebene. Mit der schwach entwickelten positiven Integration in der EU werden von der europäischen Integration jene Interessenorganisationen nur unzureichend erfasst, die für den Aufbau und die Legitimierung der europäischen Nachkriegsordnungen von zentraler Bedeutung waren: die Gewerkschaften. Um diese so andersartige Entwicklung auf europäischer Ebene zu verstehen, skizzieren wir im Folgenden kurz die Entwicklung der europäischen Gewerkschaften und gehen insbesondere auf die Auswirkungen nach dem Vertrag von Maastricht ein und diskutieren abschließend die Antworten der Gewerkschaften auf diese Entwicklung seit 1992. Die schwache europäische Perspektive in den Gewerkschaften ist im hohen Maße darauf zurückzuführen, dass es bisher kaum wirkliche europäische Arbeitsmärkte gibt und die Arbeitgeberverbände sich strikt

weigern, auf europäischer Ebene Verhandlungen zu führen. Mit dem Vertrag von Maastricht (1992), der Errichtung der Europäischen Zentralbank (EZB) (1998), der Einführung des „Euro“ (1999) und der EU-Osterweiterung (2004) hat sich eine ambivalente Konstellation für die europäischen Gewerkschaften ergeben: Sie befürchten, dass die neue europäische Institutionenordnung zu einem forcierten Wettbewerb führen könne, der sich sowohl als Lohn- wie auch als Regimewettbewerb (Flächentarifvertrag versus Betriebstarifpolitik) artikuliert. Dreh- und Angelpunkt der neuen Konstellation ist der Wegfall des Wechselkurses und die gemeinsame Geldpolitik in der EWU, die zu einer größeren Preistransparenz und einer Intensivierung des Handels führen. Es besteht aber vor allem die Gefahr, dass mit dem Wegfall des Wechselkursmechanismus einige Länder nunmehr in der Lohnpolitik den zentralen Anpassungsmechanismus sehen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu beeinflussen. Andererseits gibt es die Hoffnung, dass mit dem neuen Außendruck historisch geronnene Hindernisse für eine supranationale Handlungsorientierung nationaler Gewerkschaften an Bedeutung verlieren und sie eine stärkere Europäisierung erfahren.

Aus der Perspektive des deutschen Gewerkschaftsmodells stehen Fragen im Vordergrund, wie sich die vorhandenen Ressourcen, Inhalte und Kräfteverhältnisse im Kontext eines perspektivisch mehrebigem Verhandlungssystems entwickeln und welche Auswirkungen diese Prozesse insgesamt auf die sozialstaatlichen Strukturen haben könnten? Bei diesen Fragen ist auch die spezifische Rolle der deutschen Tarifpolitik in der politischen Ökonomie Europas zu berücksichtigen, wozu folgende Fakten gehören: Deutschland trägt aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungskraft mit etwa einem Drittel zum BIP der EU bei und ist mit seinen exportorientierten Industriesektoren eine wichtige wirtschaftliche Einflussgröße in der EU. Seine Gewerkschaften sind die mitgliederstärksten und im Vergleich zu den anderen großen EU-Staaten mit am besten institutionell eingebettet. Dies alles führt dazu, dass die deutschen Tarifergebnisse – auf der Basis des Flächentarifvertrages – nicht nur für die Anrainerstaaten eine zentrale Referenzgröße darstellen.

## 2. Die Entwicklung der europäischen Gewerkschaften

Im Gegensatz zu den Wirtschaftsverbänden, die sich bereits in den 50er Jahren europäisiert haben, sind die Gewerkschaften Spätstarter. Sie haben erst in den 70er Jahren damit begonnen, sich auf europäischer Ebene zu etablieren. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) wurde erst 1973 gegründet. Der dafür notwendige Abbau politisch-ideologischer Barrieren innerhalb und zwischen den nationalen Gewerkschaften erwies sich dabei als ebenso schwierig wie die Entwicklung arbeitsfähiger organisatorischer Strukturen. Gleichwohl konnte sich der EGB nach einigen Anfangsschwierigkeiten als anerkannter Akteur etablieren: Heute sind 78 Organisationen aus 33 Ländern sowie 11 europäische Branchenverbände Mitglieder im EGB. Dabei prägen starke Disparitäten die faktische Organisation, was sich auch in der internen Zusammensetzung niederschlägt: so verfügen der deutsche, englische und italienische Verband zusammen etwa über so viele Mitglieder wie der Rest der Mitgliedsverbände. Mit über sieben Mio. Mitgliedern ist der 1974 gegründete Europäische Metallarbeiterbund (EMBA) der größte und wichtigste Promoter der Europäisierung unter den 11 europäischen Branchendachverbänden (Stöckl 1986: 13). Die junge Organisati-

onsgeschichte bei den Gewerkschaften führt zu dem strukturellen Problem, dass gewerkschaftliche Politik auf ein über Jahrzehnte entwickeltes Regelwerk in der EU stößt, in dem Sozialpolitik und industrielle Beziehungen keine oder nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes, der freien Mobilität von Gütern, Personen, Dienstleistungen und Kapital, wurden der Europäischen Kommission weitgehende Befugnisse übertragen.

Ein weiteres grundsätzliches Problem der Interessenvertretung von Gewerkschaften und Arbeitgebern auf EU-Ebene besteht in der großen Bandbreite nationaler Systeme der Arbeitsbeziehungen. Dieses Problem erstreckt sich auf sämtliche Felder verbandlicher Politik, also etwa die Höhe des Organisationsgrades, ob zentrale oder dezentrale Verhandlungsstrukturen, sozialpartnerschaftliche oder konfliktorientierte Orientierungen oder Richtungsgewerkschaften dominieren. Die europäischen Dachverbände fungierten bislang als Foren europäischer Politik, sie sind also eine Art zwischenverbandliche Interessenabstimmung und Rückkopplung in die jeweiligen nationalen Verbände. Ihre Ressourcenausstattung ist schwach, die „Mandatierung“, d.h. die verbindliche Klärung, ob und inwieweit der jeweilige europäische Dachverband durch die nationalen Mitgliedsorganisationen ein verpflichtendes „Mandat“ erhält, zu einem bestimmten Thema Verhandlungen zu führen und abzuschließen. Diese Entwicklung führte dazu, dass die Impulse im Bereich der Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen bislang stärker von der Kommission und den Regierungen ausgingen, nicht jedoch von den Sozialpartnern (s. Chronologie im Anhang).

### **3. Die sozialpolitischen Initiativen der Kommission: Der „Soziale Dialog“ und der „Makroökonomische Dialog“**

Die Entwicklung sozialer Initiativen in Europa können wir – grob vereinfacht –, in vier Perioden einteilen (Sadowsky/Ludewig/Turk 2002): Die erste reicht von 1957 bis 1971 und umfasst die Gründung der EWG und erste sozialpolitische Ansätze; die zweite Periode reicht von 1972 bis 1980 und ist von Stagnation geprägt („Eurosclerosis“); die dritte Phase geht von 1980 bis 1986 und ist eine Phase der Deregulierung in Europa, die insbesondere durch die Politik der englischen Regierung unter Margaret Thatcher geprägt wurde. Viele Initiativen scheiterten in dieser Zeit am Veto der britischen Regierung. Erst mit dem Misserfolg der französischen Wirtschaftspolitik und der daran anknüpfenden Intensivierung der deutsch-französischen Achse kam es zu neuen Impulsen auf der sozialpolitischen Ebene. Ein wichtiger Meilenstein bildete die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986, mit der die Vetoposition einer Minderheit auf bestimmten Gebieten erstmals durch Mehrheitsentscheidungen umgangen werden konnte (Pierson/Leibfried 1995). Die vierte und letzte Phase setzt 1989 ein und führt mit dem Vertrag von Maastricht zu einer enormen Dynamisierung der europäischen Integration, die erst jetzt die Gewerkschaften wirklich erfasst.

Nicht nur die europäische Integration insgesamt ist durch unterschiedliche Geschwindigkeiten geprägt, diese lassen sich auch innerhalb der europäischen Sozialpolitik ausmachen: Das am weitesten fortgeschrittene Forum sind die Europäischen Betriebsräte (EBR), die seit 1995 eine feste Größe unter den europäischen Akteuren sind und ab 2004 kommt die Europäische Aktiengesellschaft.

### Die Europäischen Betriebsräte (EBR)

Im September 1994 verständigte sich der Rat der EU nach jahrelangen Konflikten auf eine Richtlinie zur Einrichtung von EBRs. Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten, die in mindestens zwei EU-Mitgliedsstaaten mindestens 150 Arbeitnehmer beschäftigen, müssen innerhalb von drei Jahren einen firmenweiten Europäischen Betriebsrat einrichten. Man einigte sich auf einen Kompromiss, der lediglich einen flexiblen Rahmen vorschreibt und in wesentlichen Punkten an nationale Strukturen angepasst werden kann. Die konkrete Ausgestaltung der EBRs erfolgt innerhalb eines rechtlichen Rahmens der Nationalstaaten. Dadurch werden die EBRs im Regelfall von den nationalen Strukturen und Eigenheiten geprägt, in denen das Stammunternehmen angesiedelt ist. Das erfordert eine hohe Anpassungsbereitschaft der EBRs aus Zweigniederlassungen in den anderen europäischen Ländern. Die rechtliche Stellung der EBRs liegt weit unter den Vorgaben des deutschen Betriebsverfassungsgesetzes, da lediglich Informations- und Anhörungsrechte gewährt werden müssen.

### Die Europäische Aktiengesellschaft (SE-Direktive)

Die Verabschiedung der Richtlinie zur Europäischen Aktiengesellschaft (oder „Societas Europaea“, daher SE) hat über 30 Jahre gedauert. Mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Währungsunion entstand ein Handlungsdruck, um im Rat der EU zu der notwendigen einstimmigen Verhandlungslösung zu gelangen. Die Umsetzung der Richtlinie erfolgt Ende 2004, somit gibt es noch keine Erfahrungen mit der Direktive. Die Umsetzung der Richtlinie wird aber den Bereich der Arbeitnehmermitbestimmung nachhaltig beeinflussen, mittelfristig aber auch Auswirkungen auf das gesamte Gefüge der Arbeitsbeziehungen in Europa haben.

Die für die Gewerkschaften wichtigste Neuerung war die Einrichtung der seit Anfang der 90er Jahre durch das Maastrichter Sozialprotokoll intensivierten „Sozialen Dialoge“, in diesen Kontext gehört auch der 1999 eingerichtete „Makroökonomische Dialog“.

## 3.1 Der Soziale Dialog

Mit dem Maastrichter Sozialabkommen von 1993, fixiert im Amsterdamer EG-Vertrag vom 2.10.1997, bietet sich den europäischen Sozialpartnern die Möglichkeit, konkrete Inhalte der Sicherung bzw. Ausweitung von Arbeitnehmerrechten in eigener Verantwortung auszuhandeln. Gab es für die Gewerkschaften vor 1993 lediglich ein Anhörungsrecht, so können sie nun in Eigenregie die Initiative für Regelungen ergreifen. Mit dem Abkommen über die Sozialpolitik änderte sich nach der für die Gewerkschaften enttäuschenden Erklärung über die „Gemeinschaftscharta für die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ vom Dezember 1989 die Situation mit der erstmaligen rechtlichen Festlegung sozialpolitischer Aufgaben und Verpflichtungen. Artikel 2 des Abkommens über die Sozialpolitik eröffnet die Möglichkeit für Beschlüsse, die nur mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können, über den Arbeits- und Gesundheitsschutz hinaus auf Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern, Chancengleichheit von Männern

und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz sowie auf die Eingliederung aus dem Arbeitsmarkt ausgegliederter Personen ausgedehnt wird. Der Soziale Dialog ist durch ein zweistufiges Anhörungsverfahren geregelt, wonach die Initiative jeweils von der Kommission ausgeht.

Es ist ein Fortschritt in der europäischen Sozialpolitik, dass die Sozialpartner nun stärker als zuvor Einfluss auf die Richtlinienpolitik der EU nehmen können. Allerdings bedürfen die (autonom) ausgehandelten Vereinbarungen im Regelfall noch immer der Umsetzung in eine Richtlinie durch den Ministerrat, da ansonsten keine Rechtsverbindlichkeit besteht. Denn auch wenn der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und der Europäische Dachverband der Industrie (UNICE) ein Abkommen schließen, ist es aufgrund der nicht bestehenden Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den nationalen Organisationen unsicher, dass diese Beschlüsse tatsächlich umgesetzt werden.

Eine wichtige Rolle bei den Sozialen Dialogen nimmt die Europäische Kommission ein. Sie stellt die benötigte Infrastruktur zur Verfügung und begleitet die Verhandlungen. Da die Kommission nicht nur eigene Vorstellungen in den Prozess einbringen kann, sondern auch damit drohen kann, eine Initiative im Alleingang einzuleiten, erleichtert dies oftmals die Konsensfindung bzw. schafft überhaupt erst Verhandlungsbereitschaft. Deswegen spricht man in diesem Zusammenhang von Verhandlungen „im Schatten des Gesetzes“. Bisher sind im Rahmen des horizontalen Sozialen Dialogs drei Richtlinien und ein Rahmenabkommen verabschiedet worden: zum Elternurlaub (1996), zur Teilzeitarbeit (1997), zu befristeten Dienstverhältnissen (1999) und das Rahmenabkommen über Telearbeit (2002). Mit dem 2002 ausgehandelten Rahmenabkommen zur Telearbeit betreten die Sozialpartner Neuland. Denn einerseits brauchen sie für dieses Abkommen keine Ratifizierung des Ministerrats; andererseits ist damit aber auch keine rechtlich verbindliche Umsetzungsperspektive verbunden. Es obliegt den nationalen Sozialpartnern, ob und wie sie davon Gebrauch machen. Die Chancen und Risiken eines solchen Verfahrens liegen auf der Hand: Dem Gewinn an Selbstbestimmung und Eigenständigkeit steht die Gefahr gegenüber, dass die geschlossenen Vereinbarungen keine Konsequenzen haben. Das Rahmenabkommen zur Telearbeit kann diesbezüglich auch als Testfall begriffen werden.

Eine vorläufige Bilanz der bisherigen Ergebnisse im Sozialen Dialog ist aufgrund der eher niedrigen Standards ernüchternd, aber keinesfalls entmutigend. So gilt es zu bedenken, dass diese Ergebnisse des Sozialen Dialogs unter den Bedingungen der unvollkommenen industriellen Beziehungen auf europäischer Ebene erzielt wurden. Außerdem muss eine Differenzierung zwischen sozialstaatlich hoch und weniger entwickelten Ländern vorgenommen werden: Für die weniger weit entwickelten Länder stellen die bisherigen Verhandlungsergebnisse durchaus einen Zugewinn im Sinne von höheren Standards dar. Für Organisationen aus Ländern mit höheren Sozialstandards ergibt sich die Bedeutung des Sozialen Dialogs zurzeit primär aus der Tatsache, dass sich überhaupt ein Verfahren zur grenzüberschreitenden Regulierung etabliert. Ein zentrales Anliegen der deutschen Gewerkschaften besteht in der Ausweitung des sektoralen Dialogs, den es bisher in wichtigen Kernbranchen wie der Metall- und Elektroindustrie sowie der chemischen Industrie nicht gibt.

Die allgemeine Einschätzung in der Literatur tendiert dazu, das Sozialprotokoll als eine notwendige Voraussetzung zu verstehen, um die Akzeptanz des Gesamtvertrags, insbesondere der Währungsunion, zu sichern (Lange 1993: 27). Aufgrund

der großen Interessensunterschiede, organisatorischer Schwächen der Sozialpartner sowie der Veto-Optionen eines Akteurs werden diese Regelungen aber nicht die Bedeutung der Sozialpartner, sondern die der Kommission stärken.

### 3.2 Der Makroökonomische Dialog

Eine weitere Neuerung stellt der sogenannte „Makroökonomische Dialog“ von 1999 dar. Im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft wurde dieser Dialog (Köln-Prozess) Gegenstand der EU-Politik (Sturm/Zimmermann-Steinhart 1999). Die Initiative geht auf den damaligen Finanzminister Lafontaine zurück und wurde insbesondere vom damaligen französischen Finanzminister Strauss-Kahn unterstützt (Lafontaine/Strauss-Kahn 1999). Die deutschen Gewerkschaften begrüßten diese Einrichtung, weil mit diesem Dialog erstmals auf europäischer Ebene die Notwendigkeit einer makroökonomischen Koordinierung von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik institutionell gesehen wurde. Ziel des Makroökonomischen Dialogs ist ein europäischer Beschäftigungspakt zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Um eine „nicht-inflationäre Wachstumsdynamik“ freizusetzen, wird dieser Dialog zur „Koordinierung der Wirtschaftspolitik und Verbesserung des wechselseitigen Zusammenwirkens von Lohnentwicklung sowie Geld-, Haushalts- und Finanzpolitik“ eingesetzt.

Beim Makroökonomischen Dialog handelt es sich um ein regelmäßig tagendes Gremium, das sich zusammensetzt aus: Mitgliedern der EU-Kommission, den Finanz- und Wirtschaftsministern (und zwar jener Mitgliedsländer, die die vorherige, die aktuelle und die folgende Präsidentschaft wahrnehmen), den Spitzenverbänden der Sozialpartner, also dem europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), dem europäischen Arbeitgeberverbänden (UNICE und CEEP) sowie der EZB. Die teilnehmenden Gewerkschaftsvertreter kommen in aller Regel aus den nationalen Dachorganisationen, die in den meisten Ländern, so auch in Deutschland, keine Tarifkompetenz besitzen. Der Makroökonomische Dialog wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit koordiniert. Die Besonderheit dieser Einrichtung besteht darin, dass es das einzige Gremium auf europäischer Ebene ist, in dem alle kollektiven Akteure an einem Tisch sitzen. Aus deutscher Perspektive ist anzumerken, dass es eine vergleichbare Konstruktion unter Beteiligung der deutschen Bundesbank zu keinem Zeitpunkt in der Geschichte der Bundesrepublik gegeben hat. Damit verkörpert diese Einrichtung eine wesentliche Abweichung vom „Modell Bundesbank“. Durch die starke rechtliche Stellung der EZB wird dieses Gremium stark von der Zentralbank dominiert. Im Jahresbericht für 1999 führt die EZB zwar aus, dass die zunehmende ökonomische Integration des Euro-Raumes „auf den ersten Blick“ für eine stärkere Koordination der Wirtschaftspolitik unter Beteiligung der Zentralbank spreche (EZB 2000, S. 82). Eine solche Koordination könnte negative Spillover-Effekte verhindern helfen, einen „wechselseitigen Druck zur Durchführung notwendiger Maßnahmen entstehen zu lassen und den Austausch von erfolgreichen Ansätzen zu fördern, was zu positiven Wohlfahrtseffekten führt.“ (ebd). Die EZB macht aber keinen Hehl aus der Favorisierung informeller Ansätze bei der Abstimmung wirtschaftspolitischer Strategien. Die EZB sieht ihren Beitrag in der Pflege des Dialogs mit den betreffenden Institutionen auf EU-Ebene. Dazu zählen der Ministerrat und die Euro-11-Gruppe, indem sich eher informell Zentralbank und europäische Finanzminister abstimmen. Vor allem dürfte der Makroökonomische Dia-

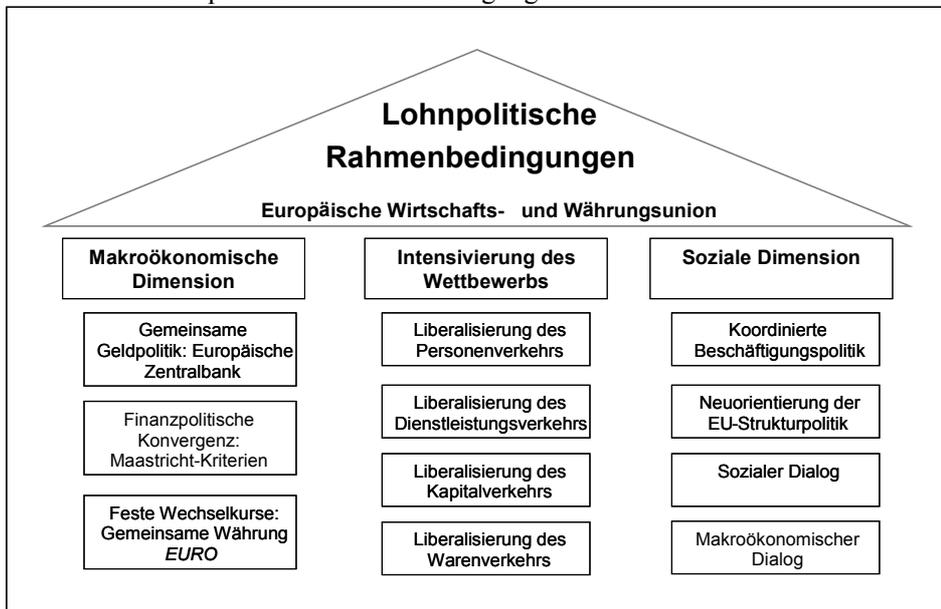
log nicht zur Schaffung zusätzlicher Institutionen oder konkreter Abstimmungsverfahren führen. Aber genau das ist das Interesse etwa des EGB und der deutschen Gewerkschaften. Auch dadurch sah sich die EZB veranlasst, festzustellen, dass sie keine „Weisungen“ von „irgendeiner Institution oder Einrichtung“ entgegennehmen werde, die die Autonomie der EZB beeinträchtigen könne. (ebd: 84). Mit dieser Position verweigert sich die EZB weitergehenden Koordinierungsvorstellungen der Gewerkschaften und einiger sozialdemokratischer Parteien. Erste Erfahrungen mit dem Makroökonomischen Dialog (Schroeder/Weinert 2003) zeigen, dass sich die Interessen der nationalen Finanz- und Wirtschaftsminister nicht unerheblich von denen der EZB unterscheiden, dass sie aber hinsichtlich der Lohnpolitik der Gewerkschaften gleichgerichtet sind. Insofern handelt es sich beim Makroökonomischen Dialog, so wie er derzeit praktiziert wird, eher um eine suprastaatliche Kontrollarena, die sich primär gegen weitergehende gewerkschaftliche Vorstellungen wendet. Da es aber sonst kein Forum gibt, auf dem sich Gewerkschaften und Vertreter der EZB regelmäßig auf europäischer Ebene treffen, kann der Makroökonomische Dialog als *information channel* dienen, ohne dass er jedoch eine Koordinierungsebene darstellt, die von den Gewerkschaften für die eigenen Ziele substantiell genutzt werden könnte.

#### 4. Die Auswirkungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auf die Gewerkschaften

Der Maastricht-Prozess (seit 1992), die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) (seit 1.1.1999) und die Bildung der Europäischen Zentralbank (EZB) (1.6.1998) nährten in den Gewerkschaften die Befürchtung, dass nunmehr die Tarifpolitik zum entscheidenden Instrument der nationalen Wettbewerbspolitik werden könnte. Allerdings blieben die Auswirkungen auf die europäischen Dachverbände zunächst gering. Eine Neuerung entwickelte sich mit dem Versuch, eine transnationale Koordinierungspolitik zu bilden, um grenzüberschreitendes Lohn-dumping zu verhindern. Welche Bedeutung hat die bisher noch schwach entwickelte europäische Lohnkoordinierung für die deutschen Gewerkschaften und welche könnte sie perspektivisch erlangen? Welchen Stellenwert haben suprastaatliche Regulierungsprozesse für nationale Tarifpolitiken? Kommt es implizit zu einer Schwächung des deutschen Modells der Lohnfindung zugunsten europäischer Regulierungen? Vor allem die deutschen Gewerkschaften befürchten, dass mit dem Wegfall des Wechselkursmechanismus einige Länder in der Lohnpolitik den zentralen Anpassungsmechanismus sehen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zulasten deutscher Tarifpolitik zu beeinflussen. Andererseits gibt es die Hoffnung, dass mit dem neuen Außendruck historisch überkommene Hindernisse abgebaut werden und die nationalen Gewerkschaften eine stärkere Europäisierung erfahren (s. Schaubild).

Die wirtschaftliche Leistungskraft Deutschlands und die im europäischen Vergleich nach wie vor hohe Mitgliederstärke der Gewerkschaften führen dazu, dass die deutschen Tarifergebnisse nicht nur für die Anrainerstaaten eine wichtige Referenzgröße darstellen (Traxler 1997, Kowalsky 1999).

Schaubild: Lohnpolitische Rahmenbedingungen durch die EWWU



Um gegenüber der Kommission und den Unternehmen eigenständige Positionen zu entwickeln, haben sich die Gewerkschaften seit Anfang der 90er Jahre auf der tarifpolitischen Ebene neu positioniert und haben die transnationale Koordinierung verstärkt. Gemeint ist damit die Existenz eines transnationalen Informationsaustauschs, akzeptierte Zielgrößen, Verfahren zur jährlichen Berichterstattung; die Inhalte beziehen sich auf alle tarifpolitischen Sachverhalte sowie solche, die die Kommission in Richtlinien oder Direktiven regeln will. Der Informationsaustausch wird durch die europäischen Dachverbände organisiert, Zielgrößen sind Koordinierungsregeln, die in den 90er Jahren durch fast alle europäischen Branchenverbände beschlossen wurden und seit 2000 auch durch den EGB propagiert werden (Dufresne 2002). Zudem sind nach und nach europäische Berichtssysteme eingerichtet worden, um die Ergebnisse nationaler Tarifpolitik besser beobachten zu können. Allerdings sind die Koordinierungsregeln „nur“ weiche Formen moralischer Selbstbindung, nämlich auf Lohndumping zu verzichten, die die beteiligten Akteure jedoch zu nichts wirklich verpflichten können. Das liegt auch daran, dass die Koordinierungsprozesse und Strukturen schwach entwickelt sind, d.h. es fehlen vor allem harte Sanktionen bei einem Unterschreiten dieser Regeln. Auch künftig ist nicht zu erwarten, dass die Koordinierungsregeln Bezugspunkt nationalen Handelns werden. Koordinierung ist deshalb immer ein „weicher“ Handlungsmodus, weil die dezentrale Autonomie der Gewerkschaften in den Nationalstaaten unangetastet bleibt.

Koordinierungsregeln (nationale Inflation und Produktivität) sollen gewährleisten, dass kein Sozialdumping stattfindet. Deren Umsetzung führte zu einer intensivierte Kommunikation zwischen den Gewerkschaften über die Bedingungen und Ergebnisse von Tarifpolitik. Dies förderte zugleich das Bewusstsein, dass nationale

Tarifverhandlungen eine transnationale Dimension besitzen, und ermöglichte eine vertiefte Kenntnis der jeweiligen nationalen Verhandlungssysteme (Weinert 2001). Um diesen Prozess zu unterstützen und unmittelbare Handlungsmöglichkeiten zu fördern, entwickelten sich grenzüberschreitende Tarifpartnerschaften: Vor allem im Benelux- und im Ostseeraum konnte diesbezüglich eine beträchtliche Handlungsfähigkeit erreicht werden, wozu die Teilnahme an den Tarifverhandlungen der jeweils anderen Länder, Weitergabe wichtiger Informationen, Entwicklung gemeinsamer Aktivitäten und Handlungsfelder beigetragen haben. Im engeren tarifpolitischen Sinne konnte die Koordinierungsregel bislang nicht die nationalen Verhandlungen beeinflussen. Gleichwohl konnte durch Prozesse, die mit diesem Instrument verbunden sind, eine bessere Basis für transnationale Handlungsfähigkeit gelegt werden, die nicht nur als symbolische Politik bezeichnet werden kann.

Obwohl zwischen den Akteuren nach wie vor große Unterschiede bestehen, führten diese bislang nicht zu Blockaden zwischen den nationalen Gewerkschaften, sondern man einigte sich auf gemeinsame Regeln und setzte einen transnationalen Koordinierungsprozess in Gang, der zuvor nicht existierte. Von den meisten Akteuren werden die erzielten Ergebnisse als positiv bewertet, da man jetzt unmittelbar erfahre, wie Lohnpolitik im Nachbarland strukturiert ist. Darin wird der wichtigste Ertrag der bisherigen Konsultationsarbeit gesehen, um sich besser gegenüber der Arbeitgeberseite zu behaupten, die bei Tarifverhandlungen gerne auf Tarifergebnisse in den Nachbarländern verweist, um die eigene Position zu legitimieren.

Die letztlich ambivalenten Entwicklungen im Kontext der Tarifkoordination sind Ausdruck der Tatsache, dass die Nationalgewerkschaften einerseits solidarische Organisationen auf suprastaatlicher Ebene sein wollen, andererseits sind sie jedoch durch die europäische Liberalisierungspolitik faktische Konkurrenten geworden. Die hier beschriebene Entwicklung ist ein Ergebnis der Tendenz, dass Momente des Schumpeterschen Wettbewerbsstaates an Relevanz gewonnen haben, indem Arbeitskosten und damit auch Lohnfindungssysteme transnational in eine systematische Wettbewerbssituation gestellt werden. Diese Entwicklung führt aber nicht notwendigerweise zu nationalen Strategien des Lohndumpings. Vielmehr kann durch die skizzierte Strategie transnationaler Koordinierungen eine Stigmatisierung von Sozialdumping erfolgen. Insofern empfiehlt es sich, zwischen einer wettbewerbsorientierten Lohnpolitik und Lohndumping zu unterscheiden.

## 5. Ausblick

Mit der fortschreitenden Europäisierung und Globalisierung haben sich die Rahmenbedingungen gewerkschaftlicher Aktivität grundlegend verändert. Im Nachkriegseuropa bildeten sich, geschützt durch die Ländergrenzen, spezifisch nationale Systeme der Arbeitsbeziehungen heraus, die heute zumindest in Teilbereichen zunehmend unter Außen- und Binnendruck geraten. Dabei ist eine Art Doppelwirkung festzustellen: Zum einen ist die Intensivierung des Wettbewerbs auch eine Herausforderung für diejenigen Länder, die bereits über hochregulierte Regime der Arbeitsbeziehungen verfügen. Zum anderen führen neue, europaweit gültige Rechtsbestände dazu, dass nationale Regelungen und Standards umgangen oder aufgeweicht werden können.

Die bisherige Reaktion der Gewerkschaften auf diese Entwicklungen muss, trotz aller Fortschritte im Detail, als unzureichend charakterisiert werden. Um Fortschritte zu erzielen, sind gerade die deutschen Gewerkschaften gut beraten, ihr europapolitisches Problembewusstsein zu schärfen. Es gilt, die abstrakte Diskussion um die Folgen der Globalisierung auf die konkreten Herausforderungen und Chancen eines vereinten Europas ‚herunterzubrechen‘ und Europa stärker als Antwort denn als Ursprung der gegenwärtigen Probleme zu diskutieren. Die Europäisierung der gewerkschaftlichen Tätigkeit ist unter den gegebenen Bedingungen mittelfristig wichtig, um die vergleichsweise hohen Standards zu halten bzw. auszubauen. Dabei geht es explizit nicht um das Aufgehen der nationalen Gewerkschaften in einer Art europäischer Superstruktur, sondern um den wissenschaftsbasierten Aufbau zusätzlicher gemeinsamer Handlungsebenen und deren bessere Integration in eine bereits in Konturen bestehende Ordnung.

#### Anhang: Chronologie sozialpolitischer Initiativen in der EG/EU 1974-2002

- 1974** Unterzeichnung des „sozialpolitischen Programms“ der EG, drei Aktionsfelder: Beschäftigung, Angleichung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, Beteiligung der Sozialpartner an sozial- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der EG.
- 1984** Erster Sozialgipfel in Val Duchesse unter Beteiligung von UNICE, EGB und CEEP (Initiierung von Jacques Delors).
- 1987** – Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA): u.a. Erweiterung der EG-Rechte und Vollendung des Binnenmarktes bis 1992.  
– Stellungnahme der Sozialpartner zur „Ausbildung und Motivation sowie zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer“, erste Stellungnahme der Sozialpartner zu Fragen der Arbeitsbedingungen und Mitbestimmung.
- 1990** – EG Rats-Beschluss: Wirtschafts- und Währungsunion und Politische Union parallel umsetzen.  
– Abkommen der Sozialpartner über die „Rolle und Entwicklung der sozialen Dimension der Gemeinschaft“, Ziel: Einbeziehung der Sozialpartner in den Entscheidungsprozess auf Gemeinschaftsebene (im Anhang des Vertrages von Maastricht aufgenommen).
- 1993** – Vollendung des Binnenmarktes; Aufwertung des Sozialen Dialogs durch Maastrichter Sozialabkommen: Sozialpartner betreffende Richtlinieninhalte können diese nun in eigener Verantwortung und autonom aushandeln  
– Vertrag über die Europäischen Union in Kraft
- 1994** Richtlinie zur Einführung Europäischer Betriebsräte (EBR)
- 1996** – Richtlinie zur Einführung des Erziehungsurlaubs/Elternurlaub in Kraft (erste Richtlinie, die auf Grund einer Rahmenvereinbarung der Sozialpartner auf europäischer Ebene geschlossen wurde)  
– Aufnahme des Abkommens über die Sozialpolitik in den Vertrag von Amsterdam und dort die Hinzufügung eines neuen Titel über Beschäftigung
- 1997** – Vertrag von Amsterdam unterzeichnet  
– Luxemburger Sondergipfel zur Arbeitsmarktsituation in der EU: Beschäftigungspolitische Agenda mit koordinierter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

- Erste freiwillige Vereinbarung der Sozialpartner (sektoraler Dialog) auf europäischer Ebene: Rahmenvereinbarung in der Landwirtschaft
- Vereinbarung der Sozialpartner über Teilzeitarbeit: Mindestvorschriften für die Arbeitsbedingungen, im Dezember 1997 Richtlinie zur Teilzeitarbeit verabschiedet
- Einbeziehung der Sozialpartner in die Beschäftigungsstrategie der EU: Diese haben die „Strategie im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortungsgebiete mitzutragen“.
- 1998** Vereinbarung der Koordinierungsregel/EMB-Tarifpolitik: zukünftige Lohnsteigerung an nationaler Inflationsrate und nationaler Produktivität ausrichten
- 1999**
  - Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU)
  - Einführung des Euros als gemeinsame Währung (Zahlungsmittel ab 2002)
  - Gründung der Europäischen Zentralbank (EZB)
  - Kölner Sondergipfel: Makroökonomischer Dialog
  - Richtlinie zu befristeten Arbeitsverhältnissen
  - Erweiterungsbeschlüsse von Helsinki: Beitrittsverhandlungen mit Lettland, Litauen, Slowakei, Bulgarien, Rumänien und Malta (Erweiterungsperspektive nun zu einer Union der 28 Mitgliedstaaten)
- 2000**
  - Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union
  - Lissabon-Gipfel: Ziel: 2010 EU der wettbewerbsfähigste und wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt; dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr Arbeitsplätzen und größerer sozialer Zusammenhalt, u.a. durch soziale Integration, Sozialschutz, berufliche Aus- und Weiterbildung, Arbeitsbedingungen, Vereinbarkeit von Arbeit, Familie und Qualifikation
- 2001**
  - Verordnung zur Europäischen Aktiengesellschaft (erst Ende 2004 in Kraft)
  - Sozialgipfel von Laeken; Gemeinsame Erklärung der Sozialpartner: Arbeitsprogramm für ein soziales Europa mit dem Ziel: Ausweitung der Autonomie bei der Führung des Sozialen Dialogs und bessere Integration der Zwei- und Dreiparteien-Konzertierung in der Strategie von Lissabon sowie Heraushebung der besonderen Rolle der Sozialpartner in einem sozialen Europa.
- 2002**
  - Euro wird alleiniges gültiges Zahlungsmittel in den EWWU-Staaten
  - Rahmenabkommen über Telearbeit.

## Literatur

- Dufresne, A. 2002, Wage Co-ordination in Europe: Roots and Routes, in: Pochet, Ph. (Hrsg.), Wage Policy in the Eurozone. Brüssel: P.I.E.Peter Lang, S. 79-110.
- EZB 2000, Jahresbericht der Europäischen Zentralbank 1999. EZB: Frankfurt a.M.
- Hartwich, H.-H. 1998, D-Mark-System und Europäische Zentralbank, Gegenwartskunde, Heft 2, S. 237-271.
- Kowalsky, W. 1999, Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen: Leske+Budrich.
- Lange, P. 1993, Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do it? Politics&Society, S. 5-36.
- Lafontaine, O./Strauss-Kahn, D. 1999: Europa sozial und stark: Märkte brauchen die ordnende hand des Staates, in: Die Zeit vom 14.01.1999.

- Pierson, P./Leibfried, St. 1995, Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „Sozialen Europa“, in: Leibfried, St./Pierson, P. (Hrsg.), Standort Europa. Europäische Sozialpolitik. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 11-57.
- Sadowski, D. u.a. 2002, Europeanization of Collective Bargaining. In: IAAEG Discussion Paper Series 2002/10: Trier.
- Scharpf, F.W. 1997, Balancing positive and negative integration: The regulatory options for Europe. MFPG working paper 97/8.
- Schroeder, W./Weinert, R. 2003, Zwischen Verbetrieblichung und Europäisierung. Oder: „Can the German Model survive“? Industrielle Beziehungen, Heft 1, S. 97-117.
- Sturm, R./Zimmerman-Steinhart, P. 1999, Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, Gegenwartskunde, Heft 3, S. 285-296.
- Traxler, Fr. 1997, Der Flächentarifvertrag in der OECD, in: Industrielle Beziehungen, Heft 1, S. 101-124.
- Weinert, R. 2001, Die Zwangs-Europäisierung europäischer Nationalgewerkschaften, Soziale Welt, Heft 3, S. 323-340.