

# Herausforderungen für ein „europäisches“ System der Arbeitsbeziehungen

Berichterstatterin: Wiebke Warneck

Arbeitsdokument  
für die Sommeruniversität von EGB/ETUI-REHS

London, 26. und 27. September 2008



# **Herausforderungen für ein „europäisches“ System der Arbeitsbeziehungen**

**Berichterstatterin**

Wiebke Warneck

**Autoren**

Stefan Clauwaert, Béla Galgóczi, Vera Glassner,  
Romuald Jagodzinski, Maria Jepsen, Norbert Kluge,  
Janine Leschke, Maarten Keune, Philippe Pochet,  
Isabelle Schömann, Kurt Vandaele, Laurent Vogel,  
Wiebke Warneck, Andrew Watt

Arbeitsdokument des EGI  
Sommeruniversität des EGB 2008

Das ETUI-REHS erhält finanzielle Förderung von der Europäischen Gemeinschaft.  
Die Europäische Gemeinschaft ist nicht verantwortlich für jegliche weitere Nutzung der  
Informationen dieser Publikation.

## **Inhalt**

Einleitung .....	5
I. Herausforderungen, vor denen die Arbeitsbeziehungen heute stehen .....	7
II. Elemente eines Arbeitsbeziehungssystems auf europäischer Ebene .....	11
1.) Sozialer Dialog .....	12
2.) Tarifverhandlungen .....	13
3.) Arbeitnehmerbeteiligung .....	17
4.) Regulierung der Arbeitsbedingungen .....	19
5.) Arbeitskampfmaßnahmen .....	21
III. Schlussfolgerungen .....	23



## Einleitung

Die Gewerkschaften stehen vor zwei Arten von Problemen. Erstere betreffen allgemein alle Gewerkschaften weltweit, denn sie sind die Folge der zunehmenden Internationalisierung der Volkswirtschaften, des Wandels der von Industrie und Landwirtschaft geprägten Volkswirtschaften hin zu dienstleistungsbasierten Volkswirtschaften, die Folge der neuen Technologien, neuer Produktionsformen, der zunehmenden Auslagerung und Untervergabe von Aufträgen, der Finanzialisierung der Wirtschaft und eher angelsächsischen Formen der Unternehmensführung. Die zweite Art von Problemen steht in einem direkten Zusammenhang mit der unausgewogenen europäischen Integration, die zu politischen Reaktionen wie der Europäischen Verfassung und dem Vertrag von Lissabon geführt hat, zu dem "Nein" der Bevölkerung in Frankreich, den Niederlanden und Irland, der Sozialagenda, der Revision der Richtlinien zu Europäischen Betriebsräten und zur Arbeitszeit, usw. Ergänzt wird dieses Bild durch die jüngsten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, die enorme negative Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Gewerkschaften haben, für die Gleichstellung aller Arbeitnehmer in Europa zu kämpfen.

Diese Probleme müssen die Gewerkschaften ihren Mitgliedern Tag für Tag erklären.

Welche gemeinsame europäische Antwort können die Gewerkschaften diesen Herausforderungen entgegensetzen?

Der EGB hat 1999 auf seinem 9. Kongress eine EntschlieÙung mit dem Titel "Hin zu einem europäischen System der Arbeitsbeziehungen"<sup>1</sup> verabschiedet, in der Themen wie Sozialgesetzgebung, sozialer Dialog, Koordinierung von Tarifverhandlungen, Europäische Betriebsräte (EBR) und die Europäisierung der Gewerkschaften besonders hervorgehoben werden. Heute, nach neun Jahren und zwei weiteren Kongressen, gibt es zwar wenig Anlass zu größerem Optimismus im Hinblick auf ein soziales Europa als in den neunziger Jahren, doch ist die europäische Integration vorangeschritten und auch die einzelnen Elemente eines europäischen Systems der Arbeitsbeziehungen haben sich weiterentwickelt.

Vor dem Hintergrund dieser großen Herausforderungen ist es besonders wichtig, darüber nachzudenken, was die Gewerkschaften tun können, um die Situation zu verbessern und wie sie ihre Ziele – den Lebensstandard zu erhöhen, Gleichstellung und Anpassung auf hohem Niveau zu fördern und der Stimme der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz Gehör zu verschaffen – erreichen können. Arbeitsbeziehungssysteme sind nur ein Teil des allgemeinen politischen Rahmens zur Erreichung dieser Ziele, doch können sie auf vielfältige Weise dazu beitragen, indem sie

- Standards auf dem Arbeitsmarkt setzen und anheben und Regeln aufstellen, die gleiche Ausgangsbedingungen gewährleisten, Erwartungen stabilisieren, Unsicherheiten verringern und langfristige Lösungen fördern;
- die Löhne derart gestalten, dass sie einen Lohnzuwachs gewährleisten und so zu steigenden Einkommen führen, Inflation vermeiden, die gesellschaftlich definierten Verteilungsziele erfüllen und Lohndumping verhindern;
- den Arbeitnehmern eine Stimme und die Möglichkeit zur Beteiligung geben und zur Lösung sozialer Konflikte auf verschiedenen Ebenen beitragen;
- qualitativ hochwertige Beschäftigung und Arbeitsplätze fördern und zum Erreichen nachhaltiger Entwicklungsziele beitragen.

---

<sup>1</sup> Verfügbar auf EN unter: <http://www.etuc.org/a/2258> und FR unter: <http://www.etuc.org/r/923>

Mit diesem Hintergrunddokument soll die Diskussion über die Auswirkungen der oben genannten Entwicklungen auf das europäische System der Arbeitsbeziehungen angeregt und eine kurze Einführung in die Herausforderungen gegeben werden, vor denen die Arbeitsbeziehungen heute stehen. Im ersten Teil werden die Rahmenbedingungen herausgearbeitet, die das Aktionsfeld der europäischen Gewerkschaften bestimmen. Im zweiten Teil werden die wesentlichen Elemente der heute auf europäischer Ebene bestehenden Arbeitsbeziehungssysteme aufgezeigt, einige Schlüsselfragen herausgegriffen und die Herausforderungen in bestimmten Bereichen beleuchtet. Im dritten Teil werden abschließend die Beziehungen zwischen bereits bestehenden Initiativen zur Schaffung eines Mehrebenensystems der Arbeitsbeziehungen und noch fehlende Verbindungen aufgezeigt.

## **I. Herausforderungen, vor denen die Arbeitsbeziehungen heute stehen**

In allen fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern stehen die Gewerkschaften und die Arbeitsbeziehungssysteme – das komplexe Geflecht aus Institutionen und Politik, das die Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital regelt – unter erheblichem Anpassungsdruck. Dieser Druck hat mehrere Ursachen.

Ende des 20. Jahrhunderts ist die fortschreitende **Globalisierung** der Weltwirtschaft in eine neue Phase eingetreten. Zuvor isolierte Regionen wie Osteuropa, China und Indien wurden voll in die Weltwirtschaft integriert. Dieses zusätzliche Angebot an Arbeitskräften mit mittleren und sogar hohen Qualifikationen zu geringen Kosten hatte eine Neudefinition der relativen Vorteile der Länder zur Folge. Gleichzeitig führten revolutionäre Entwicklungen der Informations- und Kommunikationstechnologien zur integrierten Produktion zuvor getrennter Güter sowie zur Integration der Kapitalmärkte und setzen ehemals 'heimische' Industrien und zunehmend auch Dienstleistungen dem globalen Wettbewerb aus. Die Unternehmen sahen sich dem zunehmenden Druck der globalisierten Kapital- und Warenmärkte ausgesetzt. Während Europa nach wie vor durch unterschiedliche Formen des Kapitalismus gekennzeichnet ist, hat das angelsächsische Modell der Unternehmensführung mit dem Schwerpunkt auf dem „shareholder value“ in ganz Europa an Einfluss gewonnen. Darüber hinaus hat sich das Produktionsmodell weiter entwickelt: insbesondere multinationale Unternehmen haben ihre Wertschöpfungsstruktur und Produktionsprozesse neu organisiert, sodass sowohl die formellen als auch die informellen Beziehungen zwischen den Unternehmen komplexer geworden sind.

Als Folge all dieser Prozesse hat sich das Gleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit zu Ungunsten der Arbeit verschoben.

**In Europa** hat die Osterweiterung zu einer größeren Vielfalt in der EU geführt. Der erweiterte Binnenmarkt mit seinem freien Waren- und Dienstleistungsverkehr, der Niederlassungs- und Kapitalfreiheit - den „vier Freiheiten“ – stellt eine grundlegende politische Herausforderung dar, wenn es darum geht, Anpassung auf hohem Niveau anzustreben.

Die europäische Integration sollte – zumindest nach Auffassung der Gewerkschaften – eine Möglichkeit bieten, den entfesselten Marktkräften eine gewisse Ordnung und ein Regulierungskorrektiv in Form einer Kombination aus nationalen und EU-Regelungen und Institutionen entgegenzusetzen. In manchen Bereichen wurden Fortschritte erzielt, doch die europäische Integration konzentrierte sich zuallererst auf die wirtschaftliche Integration und die Beseitigung von Hindernissen für die vier Freiheiten. Auf nationaler Ebene geschah dies durch die Einführung wettbewerbsfördernder Regeln und Normen. Die Mitgliedstaaten haben sich unwiderruflich der wirtschaftlichen Integration Europas und der Vertiefung des Binnenmarktes verschrieben und waren bereit, einen Großteil ihrer Souveränität in diesem Bereich auf die europäische Ebene zu übertragen. 15 Staaten haben sich sogar zur Europäischen Währungsunion (EWU) zusammengeschlossen und teilen nun eine gemeinsame Währung und eine gemeinsame Zentralbank, mit entsprechenden Auswirkungen auf die nationale Wirtschaftspolitik und die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme.

Auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes und im sozialen Bereich, wo die Nationalstaaten nach wie vor die vorherrschende Ebene der Regulierung bilden, ist die Integration wesentlich begrenzter. Nach Jahrzehnten zugegebenermaßen langsamer Fortschritte in verschiedenen Bereichen wie der Freizügigkeit, der Gleichstellung von Frauen und Männern, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Diskriminierungsverbot und Informations- und Konsultationsrechten ist der Fluss von Verordnungen zu sozial- und beschäftigungspolitischen Fragen seit 2001 fast versiegt. Hierfür gibt es mehrere Gründe: zum einen ermöglicht das Gesetz-



gebungsverfahren auf EU-Ebene es kleinen, wechselnden Minderheiten, Fortschritte zu blockieren und die Verabschiedung von gemeinsamen Regelungen und politischen Maßnahmen zu verhindern („positive“ Integration); zum anderen verhindert der Vertrag für eine Reihe sozialer und arbeitsmarktpolitischer Fragen die Regelung auf europäischer Ebene bzw. verlangt Einstimmigkeit bei der Abstimmung. Nach wenigen ersten Erfolgen im europäischen sozialen Dialog ist die Zahl der branchenübergreifenden und sektoralen Tarifvereinbarungen, die in die EU-Gesetzgebung übernommen wurden, sehr begrenzt. Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH), der in der Vergangenheit eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung und Ausweitung sozialer Rechte in Schlüsselbereichen (wie Diskriminierung, Arbeitszeit, befristete Arbeitsverträge usw.) gespielt hat, hat in seinen jüngsten Entscheidungen den wirtschaftlichen Freiheiten Priorität vor den sozialen Rechten eingeräumt (Viking, Laval, Ruffert, Luxembourg).

Gleichzeitig hat die europäische Integration, in ihrer aufgrund der Öffnung der Märkte überwiegend „negativen“ Form, – bei allen positiven Auswirkungen im Hinblick auf das Ermöglichen von Skaleneffekten, größerer Produktvielfalt, usw. – erhebliche Konsequenzen für die nationalen Arbeitsmärkte und den Wohlfahrtsstaat. Gleichzeitig wurden die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, selbst regulierend einzugreifen, verringert. Die größere Mobilität von Kapital und Arbeit hat die „Ausstiegsoption“ einzelner Firmen verstärkt und zu schärferem Wettbewerb um die mobilen Produktionsfaktoren (vor allem Kapital und hoch qualifizierte Arbeitskräfte) zwischen den Ländern geführt. Das drückt sich unter anderem in Steuerwettbewerb, Druck zur Lohnzurückhaltung und zunehmender Flexibilisierung des Arbeitsmarktes aus.

Die EWU bietet zwar einen stabilen Rahmen, der die Länder vor externen Schocks schützt, übt jedoch – durch die Verringerung der Anpassungsmechanismen zur Reaktion auf asymmetrische Schocks und Konkurrenzdruck – einen Anpassungsdruck auf die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme aus. Der Zusammenhang von makroökonomischer Politik und nationalen Lohnfindungsinstitutionen wurde aufgehoben.

In der Folge wurden die wichtigsten Institutionen auf einzelstaatlicher Ebene, vor allem die Gewerkschaften, aber auch die Arbeitgeberorganisationen, Tarifverhandlungsinstitutionen und verschiedene institutionalisierte Formen der Arbeitnehmermitbestimmung, nach und nach geschwächt und die Möglichkeit, Kollektivmaßnahmen zu ergreifen, dadurch verringert. Darüber hinaus hat der EuGH in seinen oben erwähnten jüngsten Entscheidungen die einzelstaatliche Tarifverhandlungspraxis und Regelungen und Praxis der Arbeitskämpfmaßnahmen erheblich eingeschränkt.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen auf politischer Ebene sind gleichzeitig unterschiedliche Tendenzen der Leistungsfähigkeit der europäischen Arbeitsmärkte und zunehmender Einkommensunterschiede und Sorgen über Armut und soziale Ausgrenzung zu beobachten.

Obwohl sich die Beschäftigungssituation im Durchschnitt der 27 EU-Mitgliedstaaten verbessert hat, bestehen nach wie vor große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Die Zunahme der Beschäftigung ist stärker auf Frauen als auf Männer zurückzuführen, aber auch auf eine stärkere Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Trotz dieser Verbesserungen ist die durchschnittliche Beschäftigungsrate der EU-27 mit 65,4 % im Jahr 2007 noch weit von dem Lissabonner Ziel von 70 % bis zum Jahr 2010 entfernt. Die Arbeitslosigkeit ist über Jahre hinweg gesunken, doch ist sie immer noch zu hoch, vor allem in bestimmten Regionen.

Diese Verbesserungen müssen allerdings der starken Segmentierung der Arbeitsmarktergebnisse und der zunehmenden Vorherrschaft von anderen als den Normarbeitsverhältnissen gegenübergestellt werden. Die Erwerbsquote bestimmter Beschäftigtengruppen wie ältere Frauen, Migrantinnen und Geringqualifizierte ist immer noch relativ gering. Besonders hoch ist die Arbeitslosenquote unter jungen Arbeitnehmern und jenen mit dem geringsten Ausbildungsniveau. Die Zunahme der Beschäftigung ist weitgehend der Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse zu verdanken, die auf europäischer Ebene und durch die nationale Politik besonders unterstützt wurden (vgl. die Europäische Beschäftigungsstrategie und die Diskussion über Flexicurity). Der Anteil von Teilzeit- und Zeitarbeit ist deutlich gestiegen und diese Beschäftigungsverhältnisse gehen häufig mit prekären Arbeitsbedingungen und geringer gewerkschaftlicher Organisation einher. Breiter angelegte Untersuchungen zur Messung der Qualität der Beschäftigungsverhältnisse legen bestenfalls eine Stagnation in dieser Hinsicht nahe, bei zunehmenden Problemen in bestimmten Bereichen wie der prekären Beschäftigung, während der Gesundheitsschutz und die Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz in vielen Fällen keinerlei Verbesserungen aufweisen.

Der Anteil der Arbeit am Volkseinkommen ist seit Anfang der 1980er Jahre insgesamt um rund zehn Prozentpunkte des BIP gesunken. Das Produktivitätswachstum und erst recht das Lohnwachstum waren sehr verhalten. In vielen Ländern haben die Lohnunterschiede erheblich zugenommen, obwohl es einigen Ländern auch gelungen ist, dies zu verhindern.

Nach dieser Beschreibung der Herausforderungen, vor denen die Arbeitsbeziehungen heute stehen, sollen im zweiten Teil des Textes die Elemente eines Arbeitsbeziehungssystems auf europäischer Ebene erläutert werden. Einige Schlüsselfragen in Bezug auf Auswirkungen und notwendige Maßnahmen strukturieren diesen Teil:

- 1) Was kann dem Druck auf die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme entgegen gesetzt werden?
- 2) Gibt es bereits Entwicklungen auf europäischer Ebene, die ein Gegengewicht für die gefährdeten Bereiche darstellen?
- 3) Wie können die verschiedenen Ebenen integriert werden, um ein effizientes und umfassendes Mehrebenensystem zum Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen in ganz Europa zu schaffen?
- 4) Welche Rolle können die Gewerkschaften in diesem Zusammenhang spielen?



## II. Elemente eines Arbeitsbeziehungssystems auf europäischer Ebene

Kollektive Arbeitsbeziehungen sind für die Regelung der Arbeitsbeziehungen in allen EU-Mitgliedstaaten von grundlegender Bedeutung. In den meisten dieser Länder haben sich, trotz des fortgesetzten Drucks zur Dezentralisierung der Tarifverhandlungen, die Tarifverhandlungssysteme mit mehreren Verhandlungspartnern auf Arbeitgeberseite als relativ beständig erwiesen. Das System der Arbeitsbeziehungen auf EU-Ebene spiegelt die institutionellen Merkmale der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme wider, die fester Bestandteil des „europäischen Sozialmodells“ sind. Auf europäischer Ebene sind bunt zusammen gewürfelte Arbeitsbeziehungsstrukturen aufgetaucht, die jedoch in sehr unterschiedlichem Maße institutionalisiert wurden. Der Trend geht hin zu einer Mehrebenenstruktur, und im Laufe der Zeit ist eine zunehmende Verflechtung der nationalen Systeme, die Einbeziehung europäischer Elemente in die nationalen Systeme und die bewusste Entwicklung von transnationalen und europäischen Institutionen, Akteuren und Praktiken zu beobachten.

Die Spannungen zwischen den bestehenden, noch immer überwiegend einzelstaatlich geprägten Mechanismen zur Regelung des Arbeitsmarktes und den zunehmend transnational geprägten Wirtschaftsaktivitäten im Binnenmarkt nehmen zu. Die traditionellen Formen der Reglementierung des Arbeitsmarktes, der Arbeitnehmervertretung und der Lohnverhandlungen stehen unter Druck. Die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen werden durch die Bemühungen zur Beseitigung von Hindernissen für die vier Marktfreiheiten bedroht. Zu diesen Bemühungen gehören auch europäische Instrumente wie der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ und die Agenda zur „besseren Rechtsetzung“, die gewissermaßen zur beschleunigten Anpassung des nationalen Rechtsrahmens beitragen. Die Möglichkeiten der Gewerkschaften, mit der Arbeitgeberseite und der Regierung nationale Beschäftigungsbedingungen zu verhandeln, hängen daher nicht nur von den nationalen Gegebenheiten, sondern auch stark von den internationalen und europäischen Entwicklungen ab. In zahlreichen Branchen – Landwirtschaft, Bauwirtschaft, Tourismus, kaufmännische Dienstleistungen, usw. – werden grenzüberschreitende Märkte immer mehr zur Realität, die die Mobilität der Arbeitskräfte und der Erbringung von Dienstleistungen nach sich ziehen. „Reine Arbeitsdienstleistungen“ sind besonders problematisch, da sie, obwohl sie ein praktisches Beispiel für die Mobilität der Arbeit sind, den Regelungen für Dienstleistungen unterliegen.

In der gegenwärtigen Situation und aufgrund der in Teil I beschriebenen Entwicklungen ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften wichtiger denn je. Diese Zusammenarbeit ist für den Schutz und die Förderung der Interessen der Arbeitnehmer auf allen Ebenen dringend erforderlich. Das Gefühl einer gemeinsamen Identität und des gegenseitigen Nutzens, als Grundlage der Solidarität, steht im Mittelpunkt jeder Zusammenarbeit mit Arbeitnehmern in anderen Ländern. Eine der größten Herausforderungen besteht daher in der Bestimmung des Mehrwertes und der größeren Effektivität der grenzüberschreitenden gewerkschaftlichen Zusammenarbeit im Interesse der Arbeitnehmer.

Betrachtet man die Arbeitsbeziehungen im engeren Sinn – und sieht von der europäischen Beschäftigungsstrategie, dem makroökonomischen Dialog, der Grundrechtecharta einmal ab – , finden sich auf europäischer Ebene bereits Elemente eines solchen Systems (Institutionen, Akteure, Politik) in den Bereichen 1) sozialer Dialog, 2) Tarifverhandlungen, 3) Arbeitnehmerbeteiligung, 4) Regulierung der Arbeitsbedingungen und 5) Arbeitskampfmassnahmen.

Diese fünf Komponenten sollen im nächsten Abschnitt näher untersucht werden, wobei jeweils auf die aktuelle Situation, die gegenwärtigen Probleme und die für die Gewerkschaften derzeit wichtigsten Fragen eingegangen wird.

## 1.) Sozialer Dialog

Der soziale Dialog ist auf europäischer Ebene fest verankert, da er in Artikel 138 und 139 des EU-Vertrages als Regelungsinstrument anerkannt ist.

In über 20 Jahren seit dem Beginn des europäischen sozialen Dialogs (ESD) wurden insgesamt sechs Rahmenvereinbarungen auf branchenübergreifender Ebene geschlossen, von denen die ersten drei in europäische Richtlinien umgesetzt wurden. Darüber hinaus haben die Sozialpartner Aktionsrahmen sowie zahlreiche gemeinsame Stellungnahmen verabschiedet und gemeinsame Initiativen ergriffen (z.B. zur Umstrukturierung). Vor allem in den letzten fünf Jahren sind die europäischen Sozialpartner hierbei autonomer geworden, wie den mehrjährigen Arbeitsprogrammen zu entnehmen ist, die zur Bestimmung des Inhalts und Umfangs der Zusammenarbeit aufgestellt wurden. Der ESD hat sich von einem ursprünglich ausschließlich auf Aufforderung der Europäischen Kommission arbeitenden Prozess zu einer eigenständigen Institution entwickelt, auch wenn er sein volles Potential noch lange nicht gänzlich entfaltet hat.

Der sektorale soziale Dialog auf europäischer Ebene ist in seiner heutigen Form ein gut etablierter Prozess. Seine bereits 30 Jahre alten formellen und informellen Strukturen wurden im Mai 1998 mit der Einrichtung von Ausschüssen (derzeit 36 etablierte und drei weitere, deren formelle Anerkennung noch aussteht) reformiert. Aus dem sektoralen ESD sind sechs bindende Tarifvereinbarungen und rund 40 als „weiches Recht“ (*soft law*) bezeichnete Texte hervorgegangen (Verhaltenskodices, Chartas usw.). Ein charakteristisches Kennzeichen des sektoralen und des branchenübergreifenden sozialen Dialogs auf europäischer Ebene ist die Vielfalt der Instrumente, mit denen die Sozialpartner ihre Verpflichtungen zu formalisieren versuchen.

Obwohl der europäische soziale Dialog im Laufe der Zeit zahlreiche wichtige Ergebnisse hervorgebracht hat, gibt die Beurteilung der Ergebnisse auch Anlass zu Kritik und zu einer gewissen Skepsis.

Ein erster kritischer Punkt ist z.B., dass sich die Arbeitgeberseite nicht ernsthaft dazu verpflichtet, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der sozialen und Arbeitnehmerrechte in Europa anzustreben. Dieser Mangel führt zwangsläufig zu schwächeren Ergebnissen, als wenn sich die Arbeitgeber stärker engagieren würden. Zweitens sind das politische Umfeld und der Mangel an konkreten Gesetzesvorschlägen im sozialen Bereich zu kritisieren, die dazu führen, dass die Arbeitgeber keinen Anreiz haben, Verhandlungen aufzunehmen – der Druck für die Aufnahme von Verhandlungen im drohenden „Schatten des Gesetzes“ fehlt. Drittens befürchten die Gewerkschaften in manchen Mitgliedstaaten, dass die Verhandlungsergebnisse der europäischen Ebene zur Absenkung der nationalen Standards oder zur Änderung ihrer eigenen Arbeitsbeziehungssysteme führen könnten.

Darüber hinaus bestehen Bedenken in Bezug auf die Rechtsgültigkeit, da die vom ESD erarbeiteten Instrumente erstens ungewisser Rechtsnatur und unter Umständen nicht durchsetzbar sind, alternative Streitschlichtungsmechanismen fehlen und sie zweitens in der gegenwärtigen politischen Situation nicht nach dem *erga omnes*-Prinzip erstreckt werden können, was eine Möglichkeit wäre, eine bessere Umsetzung in nationales Recht und/oder Tarifvereinbarungen zu gewährleisten.

Ein zusätzliches Problem besteht darin, die nationalen Gewerkschaften und die europäischen Branchenverbände in den gesamten Prozess und seine Übertragung auf die nationale und/oder sektorale Ebene voll einzubeziehen.

Trotz dieser Schwierigkeiten scheint der europäische soziale Dialog eine vielversprechende Möglichkeit, die Anerkennung der sozialen Rechte durchzusetzen und den sozialen Besitzstand der Gemeinschaft zu stärken, da die Sozialagenda der Kommission bedeutender Inhalte entbehrt.

Die Spannungen zwischen einem hochwertigen, vollkommen autonomen ESD und der Notwendigkeit, Verhandlungen „im Schatten des Gesetzes“ als eine Möglichkeit beizubehalten, bestehen jedoch fort. Dabei geht es nicht nur um die Frage, wie mit diesem Konflikt auf europäischer Ebene umzugehen ist, sondern auch um sein Verhältnis zu den Normen und Regeln der Arbeitsbeziehungssysteme auf nationaler Ebene, da jedes nationale System seine eigenen Lösungen für die Spannungen zwischen einem autonomen sozialen Dialog und dem „Schatten des Gesetzes“ hat. Während die auf nationaler Ebene geltenden Normen und Regeln nicht auf die europäische Ebene übertragen werden können, hat der ESD offensichtlich bereits erste, wenn auch nicht sehr ausgeprägte, Auswirkungen auf die nationalen Strukturen.

Obwohl der ESD als potentielles Regelungsinstrument immer wichtiger wird, müssen die Gewerkschaften darüber nachdenken, wie er im Hinblick auf die behandelten Themen, die Art und die Wirkung der Instrumente, die Verpflichtungen der Vertragsparteien und die Umsetzung verbessert werden kann.

### ***Herausforderungen***

- Welche Schritte können unternommen werden um zu gewährleisten, dass sich die Arbeitgeberseite stärker in dem Prozess engagiert?
- Wie kann ein besseres Verständnis des Interesses der Arbeitgeber (oder ihres mangelnden Interesses) am ESD entwickelt und mehr Druck auf die Arbeitgeber und ihre Organisationen ausgeübt werden, sich für den ESD zu interessieren?

#### *Koordinierung:*

- Wie kann die Verbindung zwischen der europäischen sektoralen und der branchenübergreifenden Ebene gewährleistet werden?
- Wie kann der soziale Dialog auf allen Ebenen im nationalen Kontext besser mit der europäischen Ebene verknüpft werden, sodass sie sich gegenseitig ergänzen?

#### *Umsetzung:*

- Wie kann, auf der Grundlage der seit dem Jahre 2000 gemachten Erfahrungen, ein Mechanismus zur Umsetzung der autonomen Rahmenvereinbarungen entwickelt werden?
- Wie kann die Überwachung, die Weiterentwicklung und – wenn nötig – die Überarbeitung der Instrumente des europäischen sozialen Dialogs unter angemessener Einbeziehung der Sozialpartner gewährleistet werden?
- Welche Form könnte ein alternativer Streitschlichtungsmechanismus auf europäischer Ebene annehmen?

## **2.) Tarifverhandlungen**

Ein weiteres Element, das auf supranationaler Ebene aufgetaucht ist, sind Verfahren, die als Varianten oder Variationen der Tarifverhandlungsverfahren einzustufen sind, wie sie im nationalen Kontext üblich sind, obwohl solchen Verfahren auf europäischer Ebene nicht derselbe Rechtsrahmen zugrunde liegt wie den nationalen. Im Gegensatz zum europäischen sozialen Dialog gibt es für derartige Initiativen keine Rechtsgrundlage. In Anbetracht der

zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaft, der Gefahr des Sozialdumpings und der Gefahr, dass Unternehmen die Arbeitnehmer in verschiedenen Ländern gegeneinander ausspielen, haben die Gewerkschaften im wesentlichen zwei Wege zur grenzüberschreitenden Koordinierung der Tarifverhandlungspolitik eingeschlagen: zum einen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der transnationalen Koordinierung von Tarifverhandlungen, zum anderen die Verhandlung und Unterzeichnung gemeinsamer Vereinbarungen auf der Ebene der multinationalen Unternehmen.

### ***Transnationale Koordinierung von Tarifverhandlungen***

Auf der sektoralen Ebene sind „Netzwerke“ zur Koordinierung der transnationalen Tarifverhandlungen entstanden, an denen die jeweiligen europäischen Branchengewerkschaftsverbände (EIF, *European Industry Federations*) und ihre nationalen Mitgliedsorganisationen in unterschiedlichem Maße beteiligt sind. Der Europäische Metallgewerkschaftsbund (EMB) hat mit der Formulierung seiner „Grundsatzerklärung zur Tarifverhandlungspolitik“ 1993 eine Vorreiterrolle eingenommen. Der nächste Meilenstein auf diesem neuen Weg wurde erst einige Jahre später gesetzt, als einige Mitgliedsorganisationen des EMB 1997 grenzüberschreitende Netzwerke für den Informationsaustausch über Tarifverhandlungen und den Austausch von Gewerkschaftsfunktionären ins Leben riefen. Die 1998 angenommene „europäische Koordinierungsregel“ spezifiziert Kriterien zur Ausrichtung der Lohnverhandlungen (Inflation und nationale Produktivitätszuwächse). In der Folge einigten sich die Mitglieder des EMB auch auf eine Charta zur Arbeitszeit (1998) und eine zweite Charta zur beruflichen Bildung (2001). Zur Sammlung von Informationen über KV in der Metallindustrie, der Chemie- und der Textilindustrie wurde das europäische Tarifverhandlungsnetzwerk Eucob@n gegründet.

Darüber hinaus gibt es zahlreiche Gewerkschaftsinitiativen für bi- und multilaterale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf branchenübergreifender Ebene. Mit der von belgischen, deutschen, luxemburgischen und niederländischen Gewerkschaften ergriffenen sog. „Doorn-Initiative“ wurde eine ausdrücklich grenzüberschreitende Koordinierung der Tarifverhandlungspolitik eingeführt. 1998 wurden in der „Doorner Erklärung“ Leitlinien für die nationalen Verhandlungen verabschiedet, nach denen die Verhandlungsführer der Gewerkschaften für die Tarifvereinbarungen mindestens den Gegenwert „der Summe der Preisentwicklung und der Zuwächse der Arbeitsproduktivität“ anstreben sollten.

In ähnlicher Weise hat der EGB seit 2000 begonnen, Leitlinien für kollektive Lohnverhandlungen herauszugeben, mit dem Argument, dass nominale Lohnzuwächse mittelfristig die Inflation ausgleichen und auch den größten Teil der Produktivitätsgewinne widerspiegeln sollten, wobei der verbleibende Spielraum für die qualitative Verbesserung der Arbeitsbedingungen genutzt werden sollte. Diese Leitlinien sind nicht streng in allen EU-Mitgliedstaaten umzusetzen, sondern als ein politisches Statement darüber zu verstehen, welche Entwicklungen für angemessene Löhne und die Verteilung des Wohlstandes wünschenswert wären.

Heute hat sich gezeigt, dass diese Initiativen einer Überprüfung in der Realität nicht standhalten konnten und die erwarteten Ergebnisse ausblieben. Da die grenzüberschreitende Koordinierung der Tarifpolitik noch am Anfang steht, betrachten die beteiligten Akteure diese als „Lernerfahrung“. So wie die Gewerkschaftsinitiativen zur Koordinierung von Tarifverhandlungen unterscheidet sich auch die Politik in den einzelnen Sektoren im Hinblick auf den Grad der Institutionalisierung, die Einbeziehung der EIF und die Formalisierung der Ziele und Kriterien der Tarifverhandlungen sowie die Auswertungs- und Überwachungsverfahren.

Als positive Aspekte für das Treffen von Vorkehrungen für die transnationale Koordinierung der Tarifpolitik sind folgende zu nennen: erstens erlaubt die Koordinierung der KV als ein rein gewerkschaftlicher Prozess die Koordinierung ohne Einbeziehung der Arbeitgeber, die der Aufnahme „europäischer“ Tarifverhandlungen häufig zurückhaltend oder gar ablehnend gegenüberstehen; zweitens erhöht sich die Wirksamkeit transnationaler Tarifverhandlungen durch die Einbeziehung der entsprechenden EIF, die als sektorale europäische Dachorganisation eine Koordinierungs- und Überwachungsfunktion übernehmen; drittens sind solche grenzüberschreitenden Netzwerke flexibel genug, um eine beachtliche Vielfalt an nationalen Tarifverhandlungsarrangements und -praktiken zuzulassen; viertens tragen Initiativen zur grenzüberschreitenden Koordinierung von Tarifverhandlungen zur Vertiefung der zwischenmenschlichen Beziehungen zwischen Gewerkschaftsvertretern aus verschiedenen Ländern bei und gelten somit als ein potentielles Mittel zur Stärkung der grenzüberschreitenden Solidarität und Aktion.

Die Koordinierung von Tarifverhandlungen hat mit verschiedenen bedeutenden Hindernissen zu kämpfen. Unter anderen zählt die Vielfalt der Arbeitsbeziehungssysteme in Europa dazu, die in sehr unterschiedlichen Mitgliederzahlen der Gewerkschaften, in unterschiedlichen tariflichen Deckungsraten und in unterschiedlichen Verhandlungstraditionen und -praktiken zum Ausdruck kommt. Auch sind viele Gewerkschaften im wesentlichen national ausgerichtet und nur in sehr begrenztem Maße bereit, sich an transnationalen Aktivitäten zu beteiligen. Häufig sehen sie ihre Interessen überwiegend im nationalen Kontext und nehmen Arbeitnehmer und Gewerkschaften aus anderen Ländern zuweilen sogar als Konkurrenten und nicht als Partner wahr. Die Koordinierungsbemühungen leiden deshalb weitgehend an mangelnder Umsetzung auf nationaler Ebene. Außerdem hat sich die „europäische Koordinierungsregel“ im Hinblick auf die Umsetzung in den Dienstleistungsbranchen als sehr problematisch herausgestellt.

### ***„Transnationale Tarifverhandlungen“***

Ein zweiter Weg zu transnationalen Tarifverhandlungen führt über die Ebene der multinationalen Unternehmen (MNU) und stellt eine Instanz *sui generis* der Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften oder Arbeitnehmervertretern dar. Obwohl ein europäischer Rechtsrahmen fehlt, ist die Zahl der von multinationalen Unternehmen und Arbeitnehmervertretern unterzeichneten transnationalen Texte in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Auch wenn diese transnationalen Texte nicht als Tarifverhandlungen bezeichnet werden können, so enthalten sie doch zahlreiche Merkmale, die den typischen Merkmalen der auf nationaler Ebene geschlossenen Tarifverhandlungen ähneln. Interessanterweise wurden die wichtigsten Initiativen von europäischen multinationalen Unternehmen ergriffen, indem auf bestehende Strukturen des sozialen Dialogs auf nationaler und europäischer Ebene zurückgegriffen wurde. Bei fast allen Texten hatten Europäische Betriebsräte eine Schlüsselrolle inne und rund die Hälfte der Texte trägt die Unterschrift eines europäischen bzw. internationalen Gewerkschaftsdachverbandes, viele wurden von nationalen Gewerkschaften unterzeichnet. Diese transnationalen Vereinbarungen schaffen (neben den weltweiten oder internationalen Rahmenabkommen, auf die in diesem Dokument nicht näher eingegangen wird) eindeutig eine Dynamik des sozialen Dialogs und geben den Verhandlungen auf europäischer und internationaler Ebene neuen Auftrieb. Über die bindende Natur solcher Vereinbarungen, die Beteiligten und Vertragsparteien sowie ihre Interpretation und Umsetzung bestehen allerdings noch erhebliche Unklarheiten. Die Europäische Kommission hat daher, auch um die Handlungsfähigkeit der Sozialpartner zu erhöhen und dadurch die Qualität und Wirksamkeit von transnationalen Vereinbarungen zu verbessern, vorgeschlagen, über die „Rolle der transnationalen Unternehmensvereinbarungen“ zu diskutieren.



In gewisser Hinsicht bieten auch die Initiativen unter dem Titel „Soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“ einen interessanten Weg zu grenzüberschreitendem sozialen Dialog. CSR ist weder ein Ziel noch eine Option, sondern vielmehr ein Prozess, der einen sehr differenzierten Ansatz erfordert. Im besten Falle spornt sie die multinationalen Unternehmen an, mehr soziale Verpflichtungen zu übernehmen, einschließlich der weltweiten Achtung der Arbeitsnormen innerhalb ihres Einflussbereichs (einschließlich bei Subunternehmen, Kunden und Zulieferern). Die CSR kann als ein erster Schritt zu verbindlicheren Vereinbarungen gesehen werden. Die Unternehmen betonen zwar den freiwilligen Charakter der CSR, doch könnten sie sich durch die Unterzeichnung von Internationalen Rahmenabkommen auch zu verbindlicheren Zusagen verpflichten.

Viele Fragen stellen sich im Zusammenhang mit den oben angesprochenen Aspekten. Im Hinblick auf die beginnende transnationale Koordinierung von Tarifverhandlungen und -vereinbarungen müssen die Gewerkschaften darüber nachdenken, was sie mit diesen Prozessen erreichen wollen und wie sie die Ergebnisse sowohl in Bezug auf die Verfahren als auch auf die zu behandelnden Themen verbessern können. Dazu gehört auch die genaue Analyse der Natur und Auswirkungen der Verfahren, der Verpflichtungen der Vertragsparteien und der Umsetzung des Vereinbarten. Ebenso wenig darf die Schlüsselfrage der Koordinierung der verschiedenen Ebenen und Akteure vergessen werden.

### ***Herausforderungen***

#### *Koordinierung*

- Wie können die extrem heterogenen Strukturen und Praktiken der nationalen Arbeitsbeziehungen überwunden werden, um einen Mehrebenenansatz für Tarifverhandlungen besser entwickeln zu können?
- Wie soll mit praktischen Problemen umgegangen werden, die sich aus den Unterschieden der Tarifverhandlungssysteme und -traditionen ergeben, wie der bevorzugten Verhandlungsführung auf Unternehmens- bzw. Branchenebene, der Abstimmung von Verhandlungsrunden oder unterschiedlicher Geltungsbereiche und Laufzeiten von Tarifverhandlungen?
- Wie kann Übereinstimmung zwischen den nationalen Verhandlungseinheiten und den europäischen Leitlinien erreicht werden, um eine effiziente grenzüberschreitende Koordinierung der Tarifverhandlungen zu gewährleisten?
- Kann der Abschluss von Vereinbarungen auf der Ebene von multinationalen Unternehmen als ein Schritt in Richtung echte „Transnationalisierung von Tarifverhandlungen“ betrachtet werden?

#### *Umsetzung*

- Wie können transnationale Vereinbarungen umgesetzt und wie kann dieses Prinzip auf das gesamte Netz von Unternehmen derselben Produktionskette ausgedehnt werden?
- Sind ähnliche Ansätze auch für KMU denkbar?

#### *Akteure und Netzwerke*

- Welche Rolle spielen die EIF bei transnationalen Koordinierungsinitiativen – übernehmen sie nur reine Koordinierungsaufgaben oder spielen sie eine aktivere Rolle?
- Welche Strategien müssen verfolgt werden, um bestehende Netzwerke von Orten des nachträglichen Austausches über Tarifverhandlungsergebnisse in Foren des vorherigen Informationsaustausches umzuwandeln?

- Sollten EBR in Tarifverhandlungen auf der Ebene der multinationalen Unternehmen einbezogen werden? Welche Beziehungen sollten zwischen der traditionellen Tarifverhandlungspartei, d.h. den Gewerkschaften, und dem EBR bestehen?

### **3.) Arbeitnehmerbeteiligung**

Ein weiteres wichtiges Element der Europäisierung der Arbeitsbeziehungen ist das weite Feld der Arbeitnehmerbeteiligung – der Mechanismus zur Einbeziehung der Arbeitnehmer in die Entscheidungsfindung des Managements. Im weitesten Sinne zählen hierzu Unterrichtung, Anhörung, Mitentscheidung, Beteiligung der Arbeitnehmer in Europäischen Betriebsräten und in Europäischen Aktiengesellschaften.

Die Arbeitnehmervertretung wird zwar als Bestandteil des europäischen Sozialmodells betrachtet, doch war die Einführung dieser zweiten Säule der Arbeitsbeziehungen in mehreren Ländern mit Schwierigkeiten verbunden. Die Grundlagen der Arbeitnehmerbeteiligung befinden sich auf Unternehmensebene. Sie beruhen auf dem nationalen Rahmen für Arbeitsbeziehungen und sind so gestaltet, dass sie eine Reihe unterschiedlicher Situationen abdecken. Ihre Vielzahl wird von den Veränderungen des vorherrschenden Produktionsmodells bestimmt, da der Produktionsprozess heute nur noch selten auf ein einzelnes Unternehmen begrenzt ist, sodass Subunternehmer zu einem wesentlichen Merkmal der neuen Arbeitsorganisation geworden sind. Das bedeutet, dass in vielen Fällen bestimmte Beschäftigtengruppen von den Vertretungssystemen ausgeschlossen sind.

#### ***Unterrichtung/Anhörung***

Die Kodifizierung zur Arbeitnehmerbeteiligung besteht aus mindestens 15 Europäischen Richtlinien. Die Regelungen zu dieser Frage sind unzusammenhängend und beinhalten unterschiedliche Definitionen von Unterrichtung, Anhörung und Mitbestimmung. Der Geltungsbereich der Richtlinien reicht von spezifischen Situationen – wie Massenentlassungen und Betriebsübergang – bis zum allgemeinen Recht auf Unterrichtung und Anhörung. Es existieren weitere spezifische Bestimmungen, die alle transnationalen Ereignisse einbeziehen, die wesentliche Auswirkungen auf die Interessen der Arbeitnehmer haben. Erst 2002 wurde eine allgemeine Richtlinie zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im nationalen Kontext verabschiedet – zur Schließung von Gesetzeslücken auf Gemeinschaftsebene. Damit wurde das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung und Anhörung auf alle EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt (nur KMU sind bislang davon ausgenommen), was für die Länder, in denen es solche Regelungen bisher nicht gab (wie GB, Irland und die neuen Mitgliedstaaten), besonders wichtig war. Trotz der neuen Bestimmungen bleibt der ganze Regelungsbereich recht unvollständig und das führt zu Verwirrung und Rechtsunsicherheit sowohl bei den Arbeitnehmern und ihren Vertretern als auch beim Management. Hinzu kommt, dass die meisten Richtlinien nur ungenügend umgesetzt sind. Darüber hinaus ist dies ein Gesetzesbereich, in dem die Bestimmungen häufig missachtet werden und Verstöße nur geringe Sanktionen zur Folge haben, wie die zahlreichen Fälle von Werksschließungen zeigen, bei denen es keine sachgerechte oder rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer gegeben hat.

Diese Probleme sind nicht unbemerkt geblieben und die Europäische Kommission hat sich für 2008, im Zusammenhang mit der Agenda der „besseren Rechtsetzung“, die Kodifizierung der Richtlinien über Unterrichtung und Anhörung vorgenommen. Es besteht die Hoffnung, dass diese Harmonisierung nicht nur technische Aspekte umfassen, sondern auch die jüngsten Entwicklungen wie Umstrukturierungen, transnationale Tarifverhandlungen usw. berücksichtigen wird.

### ***Europäische Betriebsräte (EBR)***

Seit über 20 Jahren gibt es nun schon EBR und seit mehr als einem Jahrzehnt sind diese Einrichtungen offiziell im europäischen Recht verankert. Derzeit gibt es rund 870 EBR in 823 multinationalen Unternehmen (MNU), wobei der Anteil der MNU, die diesen Gesetzesanforderungen entsprechen, über Jahre hinweg bei rund 35 % stabil geblieben ist. Trotz des Beitritts von 12 neuen EU-Ländern in den letzten vier Jahren hat sich die Zahl der EBR nicht wesentlich erhöht.

Es ist ein tiefer und sich weiter vergrößernder Graben festzustellen zwischen EBR, die gut funktionieren und jenen, die eher dekorative Funktionen haben. In einigen wenigen EBR wurde die Anhörung zur Verhandlung aufgewertet, die zur Unterzeichnung transnationaler Vereinbarungen und zur Einbeziehung in einzelne Aspekte der sich entwickelnden europäischen Tarifverhandlungen geführt hat (s. Punkt 2). Gleichzeitig erhält nur ein Viertel der EBR Informationen und noch weniger werden vor der Entscheidungsfindung vom Unternehmen konsultiert. Das hat dazu geführt, dass immer mehr EBR vor Gericht ziehen – insgesamt gibt es rund 40 Fälle in der EU – , um ihre Rechte auf Unterrichtung und Anhörung durchzusetzen. Ein positiver Aspekt ist, dass die EBR immer mehr zu einem wichtigen Ort für Gewerkschaftskontakte und Zusammenarbeit auf europäischer Ebene innerhalb des Unternehmens werden und damit die Möglichkeit bieten, Netzwerke von Gewerkschaftsvertretern aufzubauen.

Die Revision der EBR-Richtlinie wurde im Juli diesen Jahres mit zehn Jahren Verspätung endlich in Angriff genommen und es besteht die Hoffnung, dass das EP und der Rat die Änderungen noch vor der nächsten Europawahl verabschieden werden.

### ***Europäische Aktiengesellschaft***

Seit 2004 bietet das EU-Recht den Unternehmen die Möglichkeit, eine Europäische Aktiengesellschaft (SE) zu gründen. Diese Option hat viele Vorteile für das Management und für die Mobilität des Unternehmens, doch eine SE kann nicht ohne eine Vereinbarung über die Beteiligung der Arbeitnehmer nach den Bestimmungen der EU-Richtlinie 2001/86/EU gegründet werden. Das Ergebnis ist ein SE-Betriebsrat „plus“, d.h. mehr Rechte und bessere Arbeitsbedingungen als nach der EBR-Richtlinie, „plus“ ggf. eine Vertretung im Lenkungs- oder Aufsichtsgremium (*board*).

Inzwischen wurden über 40 SE gegründet und für insgesamt 300.000 Arbeitnehmer gilt eine solche Vereinbarung. Da die Arbeitnehmervertretung auf Board-Ebene in manchen EU-Mitgliedstaaten in den nationalen Arbeitsbeziehungssystemen nicht vorgesehen ist, haben durch die Beteiligung an der SE heute mehr Arbeitnehmer als früher das Recht auf eine Vertretung im Lenkungs- oder Aufsichtsgremium des Unternehmens.

Gleichzeitig ist ein besorgniserregender Trend zu beobachten, dass nämlich eine zunehmende Zahl von SE als sog. „leere Hüllen“ gegründet und eingetragen werden. Formal gesehen sind dies Unternehmen ohne Beschäftigte, die in der Folge von Beratern als unmittelbar verfügbare Rechtsformen verkauft werden. Wenn diese Unternehmen dann zu einem späteren Zeitpunkt Arbeitnehmer einstellen, wird keine Vereinbarung über Mitarbeiterbeteiligung unterzeichnet. Besonders beunruhigend daran ist, dass solche Konstrukte in die nationalen Register aufgenommen werden.

Durch die „EBR plus“-Option stellt die SE ohne Zweifel einen Fortschritt für die europäischen Arbeitsbeziehungen dar. Wie schon bei den EBR, so hat auch die Vertretung im Leitungs- oder Aufsichtsgremium der SE den nationalen Arbeitsbeziehungssystemen einen neuen Pfeiler hinzugefügt, der eine große Herausforderung für die Arbeitnehmer-

vertreter auf Boardebene darstellt, da sie nun die Bedürfnisse der Beschäftigten mit der ganz neuen Aufgabe der Überwachung der Geschäftsführung des Unternehmens bzw. der Mitgliedschaft in einem EBR in Einklang bringen müssen. Dieses neue Profil führt häufig zu Kontroversen und Missverständnissen zwischen den lokalen Gewerkschaftsorganisationen und ihren Vertretern im Betriebsrat und auf Boardebene. Und es kommt zu Konflikten zwischen den Aufgaben auf europäischer Ebene, die Kontakte zum Management beinhalten, und der täglichen Arbeit auf nationaler Ebene. Außerdem werden die Spannungen zwischen der nationalen und der europäischen Ebene noch dadurch verschärft, dass die EBR-Mitglieder nicht immer Gewerkschaftsvertreter sind.

### ***Herausforderungen***

- Was führt zu diesen zwiespältigen Ergebnissen? Ist das Hauptproblem das mangelnde Engagement der Gewerkschaften in diesen neuen Gremien, die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber oder der rechtliche Rahmen?

### ***Akteure***

- Wie können die Gewerkschaften diese Instrumente auf europäischer Ebene (EBR und SE-Boardebene) besser nutzen?
- Wie können die Gewerkschaften dazu beitragen, die Zahl der EBR in Europa zu erhöhen und warum ist ihnen dies bislang nicht gelungen?
- Sind die Gewerkschaften derzeit in der Lage, die Beschäftigten bei der Gründung neuer EBR zu unterstützen?
- Wie können die Gewerkschaften mit dem Problem umgehen, dass EBR-Mitglieder nicht zwangsläufig Gewerkschaftsmitglieder sind?
- Wie kann die Arbeitnehmerbeteiligung in den SE effizient genutzt werden, um soziale Interessen auf die Entscheidungsebene der Unternehmen zu bringen?

### ***Koordinierung***

- Wie können die Gewerkschaften eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den nationalen Betriebsräten und den EBR einerseits und zwischen der Branchenebene und den EBR andererseits fördern?
- Wie können die EBR für die Beschäftigten auf nationaler Ebene effizienter und nützlicher werden?

### ***Umsetzung***

- Wie kann die Einhaltung und bessere Umsetzung der Arbeitnehmerrechte auf Information und Konsultation erreicht werden? Sind möglicherweise schnellere Sanktionen mit größerer Abschreckungswirkung Teil der Lösung?

## **4.) Regulierung der Arbeitsbedingungen**

Die europäische Gesetzgebung ist im sozialen Bereich, verglichen mit den gesetzlichen Bestimmungen auf nationaler Ebene, natürlich sehr unvollständig und bruchstückhaft. Dennoch gibt es eine Reihe von Richtlinien, deren Bestimmungen sich auch auf die nationale Realität auswirken, wie z.B. in dem oben erwähnten Bereich der Arbeitnehmerbeteiligung, dem gesamten Bereich, der unter dem Begriff „Arbeitsbedingungen“ zusammengefasst werden kann (mit rund 12 Richtlinien u.a. zu befristeten Beschäftigungsverhältnissen und Teilzeitarbeit, zur Entsendung von Arbeitnehmern und zur Arbeitszeit), dem Bereich der Gleichstellung der Geschlechter und dem Diskriminierungsverbot (mit

rund elf Richtlinien) und natürlich dem großen Bereich der Bestimmungen zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (rund 20 Richtlinien). Die Sozialgesetzgebung war jahrelang durch Stillstand geprägt, u. a. durch das Fehlen konkreter Gesetzesinitiativen in der letzten Sozialagenda. Gelegentlich haben Vorstöße dennoch zu neuen Gesetzen geführt, so z.B. wurde nach Jahren des Stillstands im Rat endlich ein politischer Kompromiss über einen europäischen Richtlinienvorschlag zu Zeitarbeitsunternehmen gefunden. Auf der Negativseite sind allerdings die jüngsten Entwicklungen um den Vorschlag zur Revision der Arbeitszeitrichtlinie zu nennen, die sozialen Rückschritt bedeuten.

Das Grünbuch zum Arbeitsrecht ist ein weiteres Beispiel dafür, dass der europäische Gesetzgeber die Gelegenheit verpasst hat, im sozialen Bereich aktiv zu werden (obwohl es sich hier um wichtige Fragen handelt). Jetzt steht die Europäische Kommission vor der Aufgabe der „besseren Rechtsetzung“, d.h. die bestehenden Normen zu konsolidieren anstatt neue zu schaffen. Dazu gehört die Vereinfachung und Überprüfung bestehender Richtlinien, was z.B. bei der EBR-Richtlinie bereits geschieht und für die SE noch bevorsteht. Wenn bestehende Richtlinien überarbeitet werden, besteht immer die Gefahr einer Verschlechterung des früher erreichten Kompromisses. Dies gilt z.B. für die Arbeitszeitrichtlinie, wo der aktuelle Vorschlag eine Senkung der Sozialstandards vorsieht anstatt deren Anhebung durch das Gesetzgebungsverfahren. Bessere Rechtsetzung beinhaltet aber auch bessere Umsetzung. Die allgemeine Tendenz zur fehlerhaften Anwendung der Europäischen Richtlinien bzw. deren Umsetzung in nationales Recht verstärkt sich – übrigens nicht nur im sozialen Bereich – und diese Entwicklung ist ein eindeutiges Zeichen für mangelnden bzw. verlorengegangenen Respekt gegenüber der EU-Gesetzgebung. Im Jahr 2007 ist die Zahl der neuen Vertragsverletzungsverfahren im Beschäftigungsbereich mit 35 neu eröffneten Verfahren um 11 % gestiegen und hat diesen Bereich zur *„viertgrößten Ursache fehlerhafter Umsetzung/Anwendung der EU-Binnenmarktregeln“* gemacht (Scoreboard 16, Internal Market, Juli 2007, S. 20).

In vielen Ländern werden den Strukturen der Arbeitsbeziehungen durch Europäische Richtlinien neue Pfeiler hinzugefügt und damit Instrumente angeboten, die als potentielle Regelungsinstrumente immer wichtiger werden könnten. Dennoch ist das sog. weiche Recht (rechtlich nicht bindende Regelungen, denen wichtige Merkmale wie Verpflichtungen, Justiziabilität, Sanktionen und/oder Durchsetzungsmechanismen fehlen) als neue Art der Politikgestaltung und als Alternative zum „harten Recht“ im Rahmen der europäischen Integration zunehmend verbreitet und immer bedeutender geworden. Vor diesem Hintergrund ist noch ein weiterer, bislang nicht angesprochener Aspekt zu bedenken, nämlich die Rolle der Gewerkschaften bei der Gestaltung der Lissabon-Strategie und der Europäischen Beschäftigungsstrategie (die an sich auch ein Fall des „weichen Rechtes“ ist, da sie nur allgemeine und rechtlich nicht bindende Leitlinien enthält). Selbst wenn verschiedene offizielle Texte die Einbeziehung der Gewerkschaften vorsehen, gibt es noch erheblichen Spielraum für die Gewerkschaften, Chancen besser zu nutzen und ihre eigene Version der Lissabon-Strategie stärker voranzubringen.

Nach jüngsten Entscheidungen des EuGH sind Gesetzesänderungen auf europäischer Ebene offensichtlich erforderlich geworden, um die Gleichstellung entsendeter Arbeitnehmer wieder zu gewährleisten, die sozialen Grundrechte auf eine Ebene mit den wirtschaftlichen Freiheiten zu stellen oder ihnen gar Priorität über letztere einzuräumen. Die Sozialgesetzgebung ist eine Möglichkeit, das bislang im europäischen Einigungsprozess bestehende Kräfteungleichgewicht zwischen dem wirtschaftlichen und dem sozialen Bereich auszugleichen.

Welche Vorschriften fehlen wirklich in Europa? Welche Standards wollen die Gewerkschaften in den einzelnen Bereichen zum Schutz der Arbeitnehmer in Europa? Sind die bestehenden gesetzlichen Vorschriften ausreichend oder ist in manchen Fällen eine Revision erforderlich (z.B. der Elternzeit-Richtlinie, der Entsende-Richtlinie)? Gibt es gute Aussichten für die Verbesserung der bestehenden Normen? Stellt das Fehlen europäischer Bestimmungen ein Risiko dar, in Anbetracht der Tatsache, dass letzten Endes der EuGH entscheidet, wenn keine gesetzlichen Regelungen bestehen (s. die Urteile des EuGH zu Kollektivrechten im Fall Laval und Viking)?

### ***Herausforderungen***

- Wie kann eine Situation herbeigeführt werden, in der den sozialen Grundrechten Priorität vor den Wirtschaftsfreiheiten eingeräumt wird?
- Welche Instrumente sollten eingesetzt werden, um die gewünschten Standards zu verwirklichen – Gesetzgebung, sozialer Dialog oder beides?

### ***Koordinierung***

- Wie können die Gewerkschaften ihre Forderungen auf allen relevanten Ebenen, d.h. gegenüber dem europäischen Gesetzgeber, den europäischen Sozialpartnern bei der Verhandlung von Vereinbarungen auf europäischer Ebene, dem nationalen Gesetzgeber bei der Umsetzung europäischer Richtlinien, den Sozialpartnern auf nationaler Ebene bei der Umsetzung europäischer Vereinbarungen und gegenüber den Gerichten (auf nationaler und europäischer Ebene) geltend machen?
- Welche Beziehung sollte zwischen weichem und hartem Recht bestehen?

### ***Umsetzung***

- Wie kann die Umsetzung europäischer Gesetzgebung auf nationaler Ebene zur Anhebung der Normen beitragen, in Anbetracht der Tatsache, dass europäische Richtlinien nur Mindeststandards gewährleisten?
- Wie kann eine gute Umsetzung sichergestellt werden?

## **5.) Arbeitskampfmaßnahmen**

Man kann nicht über sozialen Dialog, Tarifverhandlungen, Arbeitnehmervertretung und Arbeitsbeziehungen sprechen, ohne das Thema der Arbeitskampfmaßnahmen zu behandeln. Die Koordinierung der Gewerkschaften, transnationale Tarifverhandlungen und der europäische soziale Dialog werden durch das fehlende Recht, auf europäischer Ebene Arbeitskampfmaßnahmen zu ergreifen, begrenzt, sodass die europäischen Gewerkschaften unter einem unvorteilhaften Machtverhältnis in Bezug auf das Management leiden. Wenn die Gewerkschaften in Europa transnationale Gewerkschaftsaktionen organisieren wollen, müssen sie dies innerhalb der nationalen „gesetzlichen“ Grenzen tun und gleichzeitig versuchen, nationale Aktionen auf transnationaler Ebene so zu koordinieren, dass sie europäische Auswirkungen haben. Das ist darauf zurückzuführen, dass Arbeitskampfmaßnahmen auch heute noch fast ausschließlich durch nationale Bestimmungen geregelt werden (Gesetzgebung, Tarifvereinbarungen und Rechtsprechung). In diesem Bereich kann Europa nicht gesetzgeberisch tätig werden. Das Recht, Kollektivmaßnahmen zu ergreifen, ist zwar in Artikel 28 der Grundrechtecharta von Nizza verankert – doch dies ist noch kein rechtsverbindlicher Text – und wurde vor kurzem vom EuGH als ein soziales Grundrecht in den Korpus der Gemeinschaftsrechts aufgenommen, doch Gewerkschafts- und Arbeitnehmeraktionen – mit anderen Worten, konkrete Menschen und ihr Verhalten – sind in diesem Zusammenhang sicher wichtiger als ein rein gesetzgeberischer Ansatz. Auf sie

kommt es schließlich an, wenn es darum geht, die Gefahr zu bannen, dass Entwicklungen auf EU-Ebene zu weniger günstigen Regelungen führen, als sie in vielen nationalen Systemen bereits heute bestehen, und dadurch Druck auf die fortschrittlichsten Länder ausüben, ihre Standards zu senken.

### **Herausforderungen**

- Wie kann der Kampf der Gewerkschaften für das Recht auf transnationale Kollektivmaßnahmen neuen Auftrieb bekommen?
- Wie sollte reagiert werden, wenn der Europäische Gerichtshof Druck auf nationale Tarifverhandlungssysteme und Kollektivmaßnahmen ausübt?
- Wie können die Gewerkschaften weitere Einschränkungen des sozialen Grundrechtes auf Kollektivmaßnahmen, sei es aufgrund von Maßnahmen des europäischen Gesetzgebers oder des EuGH, vermeiden?

### III. Schlussfolgerungen

Mit diesem kurzen Überblick über die Arbeitsbeziehungen auf europäischer Ebene sollten die Hintergrundinformationen gegeben werden, die zur Beantwortung der vier im ersten Kapitel gestellten Leitfragen notwendig sind:

- 1) Was kann dem Druck auf die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme entgegengesetzt werden?
- 2) Gibt es Entwicklungen auf europäischer Ebene, die ein Gegengewicht für die gefährdeten Bereiche darstellen, oder verstärkt die EU-Ebene die Herausforderungen?
- 3) Wie können die verschiedenen Ebenen integriert werden, um ein effizientes und umfassendes Mehrebenensystem zum Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen in ganz Europa zu schaffen?
- 4) Welche Rolle können die Gewerkschaften in diesem Zusammenhang spielen?

Für ein besseres Verständnis der Bedingungen, unter denen Arbeitsbeziehungen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf europäischer Ebene funktionieren, wurden im ersten Teil der Zusammenhang und die allgemeine Situation dargelegt. Im zweiten Teil wurden die verschiedenen Instrumente und Initiativen auf supranationaler Ebene beschrieben und spezifische Fragen zum Inhalt, den Akteuren, Koordinierung und Umsetzung sowie den rechtlichen Aspekten in fünf Bereichen erörtert. Zusammengenommen verdeutlichen diese beiden Teile, dass in der Tat zahlreiche wichtige Entwicklungen auf supranationaler Ebene stattfinden. Der ständige Fortschritt der sozialen Dynamik der EU ist durch die rückständigen Vorschläge zur Arbeitszeit und die jüngsten Urteile des EuGH in letzter Zeit jedoch erschüttert worden. Das erfordert die sorgfältige Analyse der Auswirkungen dieser jüngsten Entwicklungen und die Ausarbeitung geeigneter Strategien, die sich einerseits darauf konzentrieren, wie diese neue Dynamik auf EU-Ebene beeinflusst werden kann und wie andererseits die verschiedenen Ebenen, d.h. die nationale und die europäische Ebene, aus Gewerkschaftssicht miteinander zu koordinieren sind.

Welche Schritte können unternommen werden, um Fortschritte zu erreichen, wenn die nationalen Systeme nicht mehr (oder sehr viel weniger) in der Lage sind, sich den Herausforderungen der europäischen Integration (stärker integrierte transnationale Arbeitsmärkte, EuGH-Urteile usw.) zu stellen?

Die Diskussion über die Zukunft der europäischen Arbeitsbeziehungen würde zweifelsohne größte Kontroversen hervorrufen, wenn sie vor dem Hintergrund eines Machttransfers und der Übertragung der Befugnisse von der nationalen auf die europäische Ebene geführt würde. Die folgenden Argumente sprechen ebenfalls nicht für solch eine Option. Eine Übertragung der Befugnisse auf eine Ebene mit einem unterentwickelten und unausgewogenen System der Arbeitsbeziehungen würde die Gewerkschaften sicherlich nicht sonderlich begeistern, da sie befürchten, dass die Bestimmungen des europäischen sozialen Dialogs oder der europäischen Rechtsetzung ihre nationale Tarifverhandlungspolitik, die nationale Rechtsetzung und nationalen Systeme unterlaufen könnten. Die Gewerkschaften stehen in einem Spannungsfeld zwischen ihrem nationalen und ihrem europäischen Bewusstsein und mangelnde breite Unterstützung behindert erfolgreiche Bemühungen um ein europäisches System der Arbeitsbeziehungen. Angesichts dieser Situation ist eine defensive Haltung, die dem Überleben der lokalen Firmen und dem Erhalt einzelner Arbeitsplätze Priorität einräumt, wahrscheinlicher.



Damit ist dieser Ansatz der Diskussion über die nationale und die europäische Ebene, nämlich die Übertragung der Befugnisse auf die höhere Ebene, eher unergiebig, zumindest scheint es zu schwierig zu sein, in nächster Zukunft die Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung zu schaffen. Da ein langfristiger Trend zu einem Mehrebenensystem zu beobachten ist – im Laufe der Zeit weisen immer mehr Entwicklungen wie die schrittweise zunehmende Verflechtung der nationalen Systeme, die Übernahme europäischer Elemente in die nationalen Systeme und die bewusste Weiterentwicklung der transnationalen Institutionen, Akteure und Praktiken darauf hin –, sollte die Diskussion vielleicht auf der Grundlage dieser Überlegungen geführt werden. In diesem Hintergrunddokument haben wir uns auf den Bereich konzentriert, in dem die Gewerkschaften die Hauptakteure sind und in dem sie durch ihre Aktionen die Situation verändern können.

Aus diesen Überlegungen heraus könnte ein Mehrebenenansatz gewählt werden, der in der Überprüfung der auf den verschiedenen Ebenen bereits bestehenden Initiativen und Instrumenten besteht und in der Überlegung, an welcher Stelle in diesem komplexen Bild noch Verbindungen fehlen. Die Ergebnisse eines solchen systematischen Ansatzes sind der Tabelle unten zu entnehmen, welche die einzelnen Institutionen, Ergebnisse und Akteure der verschiedenen Ebenen widerspiegelt. Drei wesentliche Handlungsfelder werden hier als Kontinuum dargestellt: Verhandlungen, Information/Konsultation und Einflussnahme auf öffentliche Maßnahmen. Gleichzeitig deckt diese Darstellungsweise die fehlenden Verbindungen auf, z.B. die Beziehung zwischen dem sektoralen und dem branchenübergreifenden sozialen Dialog oder zwischen den EBR und dem branchenübergreifenden und dem sektoralen sozialen Dialog.

Wird die Situation in dieser Art und Weise untersucht, kann sich die Diskussion auf folgende Fragen konzentrieren:

- Wie können die verschiedenen Ebenen der Arbeitsbeziehungen besser miteinander verknüpft und koordiniert werden – sowohl untereinander als auch ebenenübergreifend?
- Welches sind die wichtigsten fehlenden Verbindungen und Institutionen und wie können die Lücken geschlossen werden?
- Wie kann der Einfluss der Gewerkschaften in all diesen „Institutionen“ auf europäischer Ebene (EBR, sozialer Dialog, Tarifverhandlungen) maximiert werden und wie können die Aktivitäten in den „Institutionen“ miteinander verknüpft werden?
- Wie kann diese Mehrebenen-Koordinierung auf Betriebsebene artikuliert werden und zu einer Erhöhung der Gewerkschaftsmitgliedschaft beitragen?

Ebene		Verhandlung	Konsultation/Information	Einflussnahme auf öffentliche Maßnahmen			
Branchen- übergreifend	Institution	Branchenübergreifender sozialer Dialog		Makroökonomischer Dialog	EESC	Dreigliedriger Gipfel	EBS/OKM
	Ergebnis	Vereinbarung	Autonome Vereinbarung	Empfehlung/Gemeinsame Stellungnahme	Info-Austausch	Gem. Stellungn.	Informationsaustausch
	Akteure	EGB/CEEP/Business Europe + Branchenverbände		- Zentralbank - Sozialpartner - Finanzminister - Kommission	- Arbeitgeber - Arbeitnehmer - Gruppe III	- Staatschef - Sozialpartner - Kommission	Kommission Beamte Sozialpartner NGOs
Mehrere Branchen	Institution	Sektoraler sozialer Dialog					
	Ergebnis	Freiwillige Vereinbarung, z.B. Silica		Gemeinsame Stellungn., z.B. öffentliches Beschaffungswesen			
	Akteure	Europäische Gewerkschaftsverbände, Arbeitgeberorganisation					
Sektoral	Institution	Sektoraler sozialer Dialog			Hochrangige Gruppen z.B. Textil		
	Ergebnis	Vereinbarung	Autonome Vereinbarung	Empfehlung	Gemeinsame Stellungnahme		
	Akteure	Europäische Gewerkschaftsverbände, Arbeitgeberorganisation			Arbeitgeber, Interessengruppen		
Multinational	Institution	Europäische Aktiengesellschaft	Europäische Betriebsräte	CSR			
	Ergebnis	Autonome Vereinbarung	Informationsaustausch				
	Akteure	Nationale Gewerkschaften, EIF, Arbeitgeber, EBR		Arbeitgeber, andere			
Regional	Institution	Lohn/Arbeitszeit/Aus- und Weiterbildung			EURES		
	Ergebnis	Informationsaustausch, gemeinsame Leitlinien			Informationsaustausch		
	Akteure	Nationale/Sektorale Gewerkschaften, EGB, EIF			Nationale/regionale Gewerkschaften		
National	Institution	Information/Konsultation auf nationaler Ebene (Richtlinie 2002)			Berat. Ausschuss Sozialer Dialog	EBS/OKM	
	Ergebnis	Autonome Vereinbarung	Informationsaustausch		Gem. Stellungn.	Konsultation	
	Akteure	Nationale/Sektorale Gewerkschaften, Arbeitgeber			Sozialpartner	Sozialpartner, NGOs	