

Der Einfluss der europäischen Integration auf das deutsche System industrieller Beziehungen

Ulrich Jürgens

Björn Lemke

ベルリン社会科学研究所

1. Einleitung

Seit einiger Zeit ist seitens deutscher Gewerkschafter eine deutliche schärfere Kritik gegenüber Europa zu konstatieren. Symptomatisch ist die Kritik des Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), Michael Sommer: "Europa steht am Scheideweg. Die Politiker sollten sich hüten, den falschen Weg einzuschlagen; Europa braucht ein soziales Fundament."¹

Die Kritik am Fehlen des sozialen Fundamentes oder der sozialen Dimension ist nicht neu; vielmehr begleitet sie den Prozess der europäischen Integration seit Abschluss der Römischen Verträge in den 1950ern. Über lange Jahre war sie eher Ausdruck einer allgemeinen Forderung, neuerdings ist sie eher Ausdruck von Betroffenheit, ausgelöst durch die Wahrnehmung eines gewachsenen Einflusses der europäischen Integration auf Strukturen und Problemlagen der industriellen Beziehungen auf nationaler Ebene in Europa. Im vorliegenden Paper geht es vor allem um das deutsche System industrieller Beziehungen.

Dieses steht ohne Zweifel unter starkem Veränderungsdruck.² Dessen Ursachen und Auswirkungen sind Gegenstand einer intensiven aktuellen Diskussion. Betroffen von diesem Veränderungsdruck sind alle drei Säulen, die das deutsche System industrieller Beziehungen ausmachen: das Industriegewerkschaftssystem, das Tarifvertragssystem und das duale System der Mitbestimmung auf betrieblicher und unternehmerischer Ebene.

¹ Zitiert nach DGB-Pressemitteilung 089 vom 25.05.2007, verfügbar unter https://www.dgb.de/presse/pressemeldungen/pmdb/pressemeldung_single?pmid=2988 (letzter Abruf 17.07.2009).

² Hierzu siehe beispielsweise Müller-Jentsch/Weitbrecht 2003, Streeck 2008, Streeck/Hassel 2004, Jacobi et al. 1998.

Ein Indikator dieses Veränderungsdrucks ist der Mitgliederschwund bei den Gewerkschaften. Betrag der gewerkschaftliche Organisationsgrad 1950 knapp 36%, so lag er im Jahre 2008 nurmehr bei ca. 20%. Hart getroffen wurden die Gewerkschaften insbesondere in den letzten Jahren, so verloren sie seit 2003 12,5% ihrer Mitglieder. Die Arbeitgeberverbände erlitten ebenfalls einen erheblichen Mitgliederverlust, so ging der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände in der Metall- und Elektroindustrie von 77% 1985 auf 57% im Jahr 2006 (Haipeter 2009), jeweils bezogen auf die organisierten Beschäftigten, zurück.

Ein zweiter Indikator für den Veränderungsdruck betrifft das Flächentarifvertragssystem, durch das unternehmensübergreifend auf der Branchenebene Lohn- und Arbeitsbedingungen geregelt werden. Zwar gilt das System nach wie vor für den überwiegenden Teil der Beschäftigten. So galt 2004 für 61% der Beschäftigten in Westdeutschland ein Branchentarifvertrag, während nur 16% der Beschäftigten gänzlich ohne Einfluss eines Tarifvertrags arbeiteten. In Ostdeutschland sind die Deckungsgrade demgegenüber weit geringer³. Die inhaltliche Ausrichtung des Systems kollektiver Vereinbarungen hat sich gewandelt. Standen Tarifverträge und die sie ergänzenden Betriebsvereinbarungen früher im Mittelpunkt ständiger Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und -entgelte, so ist in den letzten zwei Jahrzehnten eine Tendenz zu umfangreichem "concession bargaining" zu beobachten.

Unter Veränderungsdruck steht auch die dritte Säule der industriellen Beziehungen in Deutschland, die Mitbestimmung, mit ihren beiden Ebenen, einerseits dem Betriebsratssystem, das Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechte von Betriebsräten auf unterschiedlichen Unternehmensebenen regelt, andererseits dem System der Unternehmensmitbestimmung, das die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern in Aufsichtsräten zum Gegenstand hat. Das Betriebsratssystem scheint die stabilste Säule der industriellen Beziehungen in der BRD zu sein, aber es deckt nur einen Teil der Unternehmen ab. So hatten 2007 13,2% der deutschen Betriebe, die indes 50,2% der Beschäftigten

³ 41% der Beschäftigten (Ost) wurden von einem Branchentarifvertrag, 7% der Beschäftigten (West) und 12% der Beschäftigten (Ost) von einem Haustarifvertrag (Tarifvertrag zwischen Unternehmen und Gewerkschaft) erfasst, während sich Arbeitsbedingungen und -entgelte von weiteren 16% (West), bzw. 23% (Ost) an einem Branchentarifvertrag orientierten. 25% der Beschäftigten (Ost) wurden von keinem Tarifvertrag erfasst.

auf sich vereinen, einen Betriebsrat. Allerdings bestehen wesentliche branchenspezifische und regionale Unterschiede. Während Betriebsräte in den Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie weit verbreitet sind, sind beispielsweise weite Teile des Einzelhandels, auch durch entsprechende "Abwehrmaßnahmen" der Arbeitgeber, "betriebsratsfreie" Zonen. Daneben ist in Ostdeutschland die Zahl der vertretenen Arbeitnehmer geringer, hier beliefen sich die Zahlen für 2006 auf 46% für Westdeutschland gegenüber 38% in Ostdeutschland, die Wiedervereinigung hat auch diese Säule der industriellen Beziehungen in der BRD geschwächt. Das System der Unternehmensmitbestimmung erscheint deutlich umstrittener als die Betriebsratsmitbestimmung. So war die Einführung der paritätischen Mitbestimmung 1976 von heftigen Arbeitgeberprotesten begleitet, und Anfang der 2000er kam es im Zuge der angelsächsisch inspirierten Corporate-Governance-Diskussion wieder zu heftiger Kritik an der Präsenz von Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsräten deutscher Unternehmen. So bildete die Mitbestimmung denn auch im Zusammenhang mit der Schaffung einer europäischen Unternehmenscharta einen zentralen Konfliktpunkt.

Die Herausbildung des deutschen Systems industrieller Beziehungen und der Prozess der europäischen Integration waren Entwicklungen der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, die sich parallel, aber weitgehend unabhängig voneinander vollzogen. Direkte Einflussnahmen, etwa der europäischen Politik auf das deutsche System industrieller Beziehungen oder umgekehrt gewerkschaftlicher Einflussnahme auf die europäische Politik lassen sich nur in seltenen Fällen feststellen. Die Ausnahme hiervon bildet eine Reihe jüngster Urteile des europäischen Gerichtshofes. Im Zentrum unserer Darstellung im Weiteren stehen denn auch eher indirekte Einflussbeziehungen. Diese werden aus zwei Blickwinkeln untersucht. Zum einen werden die durch den Europaprozess entstehenden neuen Strukturen und die damit für das System der industriellen Beziehungen – im Mittelpunkt unserer Betrachtung stehen dabei die Gewerkschaften und betrieblichen Interessenvertretungen – verbundenen Herausforderungen untersucht. Aus diesem Blickwinkel erscheint der Europaprozess als *Problem* für die nationalen Gewerkschaften. Zum anderen geht es aber auch um die durch die in Europa entstehenden Institutionen und Politikprozesse bereitgestellten neuen Möglichkeiten politischer Gestaltung. Aus diesem Blickwinkel erscheint Europa als *Chance* zur Problembewältigung.

Der Aufbau der weiteren Darstellung ist wie folgt: Das folgende zweite Kapitel

beschreibt die historische Entwicklung der europäischen Integration, ihre Zielsetzungen und Handlungsmuster und deren Wandel in den unterschiedlichen Phasen der Entwicklung seit den 1950ern. Ziel dieses historischen Abrisses ist es einerseits zu verdeutlichen, dass zwischen dem Prozess der europäischen Integration und der Entwicklung des Systems industrieller Beziehungen Wechselbeziehungen existieren, andererseits um den Wandel des Einflusses Europas und dessen Formen zu erfassen. Zentrales Wesensmerkmal des europäischen Integrationsprojektes, so der Befund, ist das Überwiegen von Formen negativer Integration.

Das dritte Kapitel befasst sich mit strukturell bedingten Wirkungen der europäischen Integration, die sich vor allem aufgrund der Zunahme der sozio-ökonomischen Heterogenität im Rahmen der Osterweiterung ergeben haben. Osterweiterung und Binnenmarkt bewirken, flankiert durch die austeritätsorientierte Wirtschafts- und Währungsunion, dass innerhalb des gemeinsamen Wirtschaftsraums erheblicher Druck auf die Gewerkschaften entsteht, im Rahmen des Systems industrieller Beziehungen Fragen der Wettbewerbsfähigkeit stärker zu berücksichtigen.

Kapitel vier thematisiert die Handlungsmöglichkeiten und -grenzen, die sich durch die europäische Politik und die Herausbildung von Institutionen und Akteursstrukturen auf europäischer Ebene für die nationalen Akteure im Bereich industrieller Beziehungen ergeben. Erweitern sich hierdurch die Handlungsmöglichkeiten insbesondere auch zur Bewältigung transnationaler Probleme? Ist die Herausbildung der europäischen Ebene eine Kompensation für die Schwächung auf nationaler Ebene oder trägt sie hierzu bei?

Kapitel fünf enthält die Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.

2. Entwicklungsphasen der europäischen Integration

2. 1 Vom Aufbruch der 50er Jahre bis zur "Eurosklrose" der 70er Jahre⁴

Einen richtungsweisenden Anstoß für das Projekt der europäischen Integration gab der französische Außenminister Briand im Jahre 1930. Er schlug vor, eine "Europäische Union" zu gründen. Neben der erstmaligen Verwendung der Bezeichnung "Europäische Union" für

⁴ Für die Geschichte der europäischen Integration sei an dieser Stelle beispielsweise auf Stirk (1996) verwiesen, eine umfangreiche Chronologie findet sich bei Horváth (2003) .

ein europäisches Integrationsprojekt, lag Briands Beitrag zur Geschichte der europäischen Integration darin, mit der Idee eines Gemeinsamen Marktes und der Realisierung von drei Freiheiten (Güter, Arbeitnehmer, Kapital) den Kern des späteren Integrationsprojektes zu definieren.

Durch den Plan des französischen Außenministers Schuman zur Gründung einer Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1950 nahm die Idee Briands nach dem Zweiten Weltkrieg konkrete Gestalt an. Mit dem Ziel der wirtschaftlichen Integration verband sich nun das viel umfassendere Ziel der Schaffung eines dauerhaften Friedens in Europa.⁵ Diese Verknüpfung der Zielsetzungen – Friedenssicherung und wirtschaftliches Wachstum – hat wesentlich zu der positiven Haltung der deutschen Gewerkschaften gegenüber dem Projekt der europäischen Integration beigetragen.

Aufbauend auf dem Schuman-Plan wurde 1952 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (European Coal and Steel Community, ECSC) von sechs europäischen Staaten (Frankreich, Deutschland, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Italien) gegründet. Innerhalb einer Übergangszeit sollten sämtliche Beschränkungen und Handelshemmnisse für Produkte der Montanindustrie zwischen den Gründungsstaaten abgeschafft werden. Für die Umsetzung dieser Maßnahmen wurde eine unabhängige, supranationale Hohe Behörde geschaffen, an deren Seite ein Ministerrat als Vertretung der Mitgliedsstaaten und eine Versammlung mit Mitgliedern der nationalen Parlamente⁶ standen, wobei das politische Schwergewicht bei Hoher Behörde und Ministerrat lag. Ergänzt wurden diese Organe um einen eigenen, ebenfalls unabhängigen Gerichtshof (European Court of Justice, ECJ). Damit war auch der Nukleus des institutionellen Systems des weiteren Europaprozesses geschaffen.

⁵ In diesem Sinne stellte Jean Monnet, einer der Väter des europäischen Integrationsprojektes, bereits 1943 fest: "There will be no peace in Europe, if the states are reconstituted on a basis of national sovereignty (···) They will need larger markets. (···) Prosperity and vital social progress will remain elusive, until the nations of Europe form a federation of a 'European entity'(···)." Jean Monnet, 'Algiers Memo-randum', August 1943, zitiert nach Salmon/Nicoll (1997): 21.

⁶ Die späteren Gemeinschaften erhielten ähnliche Organe, diese fusionierten 1967. Die Versammlung nannte sich kurze Zeit nach ihrer Gründung in Europäisches Parlament um. Dessen Kompetenzen wuchsen im Laufe der Zeit, ab 1979 werden seine Mitglieder direkt gewählt.

Zur weiteren Vertiefung der europäischen Integration wurden 1957 die Römischen Verträge unterzeichnet und damit die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (European Economic Community, EEC)⁷ gegründet. Zentrale Ziele des EEC-Vertrags waren: “The elimination (...) of custom duties (...) and of quantitative restrictions on the import and export of goods and of all other measures” (EEC-Vertrag, Art. 3a) ; als ein weiter gehendes Ziel wurde festgehalten: “The abolition (...) of obstacles to freedom of movement for persons, services and capital” (Art. 3c) .

Mit diesen Formulierungen waren die vier Grundfreiheiten definiert, die für die Politik der europäischen Union und die Auseinandersetzungen um Europa bis heute eine zentrale Rolle spielen:

- die Freiheit von Gütern,
- die Freiheit von Kapital,
- die Freiheit von Arbeit,
- die Freiheit von Dienstleistungen.

Soziale Aspekte wurden im EEC-Vertrag lediglich als “Anhängsel” der ökonomischen Integration behandelt. Folglich blieb die Sozialpolitik der EEC bis in die 70er Jahre von dem Ziel, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu ermöglichen (Gleichstellung von in- wie ausländischen Arbeitnehmern), dominiert.

In den Jahren von 1958 bis 1970 standen die Aufhebung von Zöllen und die Herstellung einer Zollunion im Vordergrund der europäischen Politik. Die Vollendung der Zollunion gab der Idee der europäischen Integration neuen Aufschwung. Es kam zu einer ersten Erweiterung der Gemeinschaft durch den Beitritt des United Kingdom, Irlands und Dänemarks 1973, während Überlegungen über die Möglichkeit einer europäischen Währungsunion (EMU¹⁰) gleichzeitig Ausdruck des Willens zur vertieften Integration Europas über die Zollunion hinaus

⁷ Hinzu kam die Europäische Atomgemeinschaft (EAEC, European Atomic Energy Community). Gegenstand war die friedliche Nutzung der Kernenergie.

¹⁰ EMU bedeutete in den 70er Jahren European Monetary Union, die spätere EMU, siehe unten, bedeutet hingegen Economic and Monetary Union.

waren. Der Aufbruch scheiterte. In Folge ihrer Aufnahme wurden das UK und Dänemark zu neuen starken Vetospielern bei den Auseinandersetzungen um die weitere Integration, wobei insbesondere das UK unter Thatcher ab 1979 weitere Schritte verhinderte.

In der Zeit der “Eurosklerosis”, wie die Stagnationsphase der Integration durch die europäischen Staaten seit Mitte der 70er Jahre genannt wird, trat der ECJ als Akteur stärker hervor. 1978 fällt er in der Rechtssache “Cassis de Dijon” ein für die weitere Entwicklung wichtiges Urteil. Der ECJ interpretierte die Güterfreiheit im Sinne einer gegenseitigen Anerkennung der nationalen Standards dahin, dass eine Ware grundsätzlich innerhalb der Gemeinschaft in Umlauf gebracht werden kann, wenn sie in einem der Mitgliedsländer verkauft werden darf. Standards, die im Herkunftsland hinreichend sind, müssen daher auch in anderen Ländern der Gemeinschaft anerkannt werden. Dieses sogenannte Herkunftslandprinzip und die gegenseitige Anerkennung des Standards sind Elemente der sogenannten “negativen Integration”. Damit ist ein Integrationstyp bezeichnet, dessen wesentliches Merkmal die Beseitigung von Behinderungen von Handel und Wettbewerb durch Deregulierung ist.¹¹

Positive Integration würde hingegen bei der Re-Regulierung auf der Ebene des größeren Wirtschaftsraumes ansetzen, indem sie entweder die nationalen Standards harmonisiert, einen neuen einheitlichen Standard schafft oder bestimmte Regulierungsbereiche an die Nationalstaaten verweist und schützt.

Der ECJ verließ mit Cassis de Dijon “zugleich den Rahmen einer Zollunion und präjudizierte die Entwicklung der 80er Jahre¹². Gleichzeitig legte der ECJ mit diesem Urteil auch den Grund für eine Reihe von Auseinandersetzungen in den folgenden Jahrzehnten, in denen an die Stelle der noch vergleichsweise konfliktarmen Fragen der Freiheit des Güterverkehrs Fragen der Freiheit von Dienstleistungen traten. In diesem Zusammenhang sahen viele im Herkunftslandprinzip den Einstieg in einen “race-to-the-bottom” unter den europäischen Ländern.

¹¹ Für das Konzept negativer und positiver Integration siehe beispielsweise Scharpf (1999).

¹² Der ECJ tendiert generell dazu, den Rahmen der Verträge sehr weit auszulegen und auf diese Weise Politik zu gestalten. Höpner (2009) spricht in diesem Zusammenhang von “Integration durch Usurpation”.

Mit der Vollendung der Zollunion und in Erwartung weiterer Schritte der ökonomischen Integration stellte sich – insbesondere auch aus Sicht der Gewerkschaften – die Frage nach der “Sozialen Dimension”¹⁵ mit größerem Nachdruck. Die Forderung war, dass die Integration keine rein ökonomische Angelegenheit sein solle, sondern auch die Hebung des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen zum Ziel haben soll. Ungeachtet ihrer geringen Kompetenzen begann die Gemeinschaft in den 70er Jahren mit dem Aufbau von ersten Ansätzen einer eigenen Sozialpolitik. Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag im Bereich Arbeitsschutz und Gesundheit. Die Verhandlungen der deutschen Vertreter waren dabei – unter dem maßgeblichen Einfluss der Gewerkschaften – von dem Bestreben geprägt, eine Harmonisierung der nationalen Regelungen möglichst auf dem höchsten Stand zu erzielen (Keller 2006). Das Einstimmigkeitserfordernis auf der Ebene der europäischen Regierungen machte eine Einigung unter diesen Umständen sehr schwierig. Mit dem Wahlsieg Thatchers kam die soziale Weiterentwicklung der Gemeinschaft Anfang der 80er Jahre beinahe zum Stillstand.

Eine wichtige Rolle im Bereich der Ausgestaltung der europäischen Sozialpolitik spielte der Europäische Gerichtshof. Er war ein wichtiger Akteur bei der Durchsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Gleichheit von Frau und Mann bei der Entlohnung und der gegenseitigen Anerkennung, z.B. von Ausbildungen und Qualifizierungen. Hierbei folgte er analog zum “Cassis de Dijon”-Urteil der Tendenz, das Diskriminierungsverbot des EEC-Vertrages, also das Verbot einer Ungleichbehandlung in- und ausländischer Personen und Unternehmen, in ein weitergehendes Verbot im Hinblick auf Regelungen, die die Freizügigkeit behindern könnten, wie z.B. bestimmte Qualifikationsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt, auszuweiten – auch wenn sie für In- und Ausländer gleichermaßen Geltung haben. Diese Argumentation führt in die Richtung einer umfassenden Anerkennung der Berufs- und Ausbildungssysteme aller Mitgliedsstaaten in allen Mitgliedsstaaten und damit potentiell zum Unterlaufen der entsprechenden nationalen Standards¹⁶.

¹⁵ Unter dem Begriff der “Sozialen Dimension” soll im Folgenden nicht nur Sozialpolitik, sondern auch Arbeitsrecht, Arbeits (markt-) politik und die Gestaltung der Arbeitswelt gemeint sein. Darstellungen finden sich beispielsweise bei Falkner 2003.

¹⁶ An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass die ECJ-Urteile in Fragen der Arbeitnehmerfreizügigkeit weniger stringent waren als im Falle der Güterfreiheit. Außerdem erkennt der ECJ, basierend auf dem EEC (später EC-) Vertrag, bestimmte Gründe an, die eine Einschränkung der Grundfreiheiten rechtfertigen. Er ist allerdings bei der Auslegung dieser Gründe sehr restriktiv.

Die deutschen Gewerkschaften unterstützten die europäische Integration, einerseits aus den erwähnten historischen Gründen, andererseits "in Erwartung des ökonomischen Nutzens für die exportorientierte deutsche Wirtschaft" (Kädtler/Hertle 1997: 309). Während sie im Zusammenhang mit der Gründung der ECSC erheblichen Einfluss hatten gewinnen können und Vertreter innerhalb der Hohen Behörde stellen, konnten die Gewerkschaften im Falle der EEC keinen unmittelbaren Einfluss gewinnen (Pasture 2001). Die einzige Institution auf EEC-Ebene mit Beteiligung der Sozialpartner war der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (European Economic and Social Committee, EESC), der im Rahmen des legislativen Prozesses der Gemeinschaft jedoch lediglich konsultiert wurde. Sein geringes Gewicht und seine institutionelle Ausgestaltung ließen ihn daher auch nicht zu einer Keimzelle industrieller Beziehungen auf europäischer Ebene werden. Aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses innerhalb des Ministerrats war der geringe Einfluss der Gewerkschaften jedoch zunächst von nicht allzu großer Bedeutung, da die Blockade einer Regierung, im Zweifelsfall der eigenen, ausreichte, um einen Vorschlag zu Fall zu bringen. Dieser Umstand erklärt auch das recht geringe Interesse der Gewerkschaften, sich auf europäischer Ebene zu engagieren. Die Konzentration auf die nationale Ebene wurde zudem, so Haas (1968) durch stark divergierende Interessen der verschiedenen europäischen Gewerkschaften, ein bis in die Gegenwart bestehendes Problem, verstärkt. Die deutschen Gewerkschaften waren in diesem Kontext stärker an der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft als an den Potenzialen europäischer Kooperation interessiert (ibid.: 355). Dementsprechend standen sie der Idee von Kollektivverhandlungen auf der Ebene der ECSC ursprünglich skeptisch gegenüber (Haas 1968: 223).

Allerdings war diese Phase nicht ohne europäische Initiative im Bereich industrieller Beziehungen. Aus dem Problem sich zunehmend europäisch aufstellender Großkonzern erwachsen Fragen der Weiterentwicklung des Unternehmensrechts und warfen in diesem Zusammenhang Fragen der Ausgestaltung der Mitbestimmung auf. Hier konnten die deutschen Gewerkschaften ihrem Interesse Geltung verschaffen. 1970 formulierte die Kommission einen ersten Entwurf für ein europäisches Unternehmensstatut, das sich am deutschen Modell orientierte und die Drittelparität im Aufsichtsrat sowie die Einrichtung eines europaweiten Betriebsrates¹⁷ als Vertreter der gesamten europäischen Belegschaft vorsah. Dieser Entwurf

¹⁷ Zur Geschichte des europäischen Betriebsrates vergleiche beispielsweise Keller (2006) oder Kotthoff (2006).

wurde von den Arbeitgebern, aber auch von weiten Teilen der nicht-deutschen Gewerkschaften zurückgewiesen. Damit reifte die Erkenntnis bei den deutschen Gewerkschaften, dass eine Übernahme der aus ihrer Sicht beispielhaften deutschen Regelungen in einem Europa mit sehr unterschiedlichen Systemen kaum realistisch war.

2. 2 Vom Durchbruch des Binnenmarktprojekts in den 80er Jahren bis zur Einführung des Euro Ende der 90er Jahre

Ungefähr zehn Jahre dauerte der – auch als “Eurosklерose” bezeichnete – Stillstand der europäischen Integration. Als eine neue Kommission unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Finanzministers Jacques Delors 1985 ins Amt kam und die Chancen einer Weiterentwicklung der Gemeinschaft bei den Mitgliedsstaaten sondierte, trat das Ziel der Realisierung des Binnenmarkts wieder in den Vordergrund. Dies wurde u. a. durch den Cecchini-Bericht, der erhebliche Wohlfahrtsgewinne durch eine Vollendung des Binnenmarktes vorhersagte, gestützt. Im Rahmen von Verhandlungen der Mitgliedsländer wurde 1986 die Einheitliche Europäische Akte als Reformprogramm mit dem Binnenmarkt im Mittelpunkt unterzeichnet (Single European Act, SEA). Im Anschluss an die SEA wurden insgesamt 282 einzelne Schritte zur Ausräumung nicht-tarifärer Handelshemmnisse auf dem Weg zum Gemeinsamen Markt umgesetzt, der am 01.01.1993 in Kraft trat. Mit der SEA überschritt die Gemeinschaft die Grenze zwischen der Zoll- und der Wirtschaftsunion.

1986 wurde die Gemeinschaft um Spanien und Portugal erweitert, nachdem bereits 1981 Griechenland dazugekommen war. Die Aufnahme strukturschwacher “Low-Cost”-Staaten stellte die Union angesichts einer vergrößerten sozioökonomischen Varianz der Mitgliedsstaaten vor besondere Herausforderungen. Im weiteren Verlauf der 80er Jahre wurde das Thema einer Währungsunion als Ergänzung des Binnenmarkts wieder aktueller. Zugleich war klar, dass eine Währungsunion ein gewisses Maß an wirtschaftspolitischer Kooperation erforderlich machen würde. Dies machte, neben anderen Entwicklungen, eine erneute Vertragsergänzung notwendig. Dementsprechend wurde 1992 in Maastricht der Vertrag über die Europäische Union (European Union, EU) unterzeichnet.

Parallel zu Maastricht stand die Frage nach der Erweiterung der Gemeinschaft durch Beitritt osteuropäischer Staaten auf der Tagesordnung. 1993 einigten sich die Staaten der Gemeinschaft

auf Kriterien, die die Bewerber erfüllen müssen, um aufgenommen zu werden. Diese zielten vor allem auf eine Anpassung der Bewerber hinsichtlich ihrer politischen und wirtschaftlichen Strukturen an die Union ab. Dies schloss auch die Anerkennung grundlegender Prinzipien im Bereich der industriellen Beziehungen (Existenz von Gewerkschaften, Einrichtung von EWCs usw.) ein. Gleichzeitig legte sich die EU die Pflicht auf, ihre eigenen Institutionen auf die Erweiterung vorzubereiten. Zunächst kam es jedoch im Jahre 1995 mit dem Beitritt von Finnland, Schweden und Österreich zur Einbeziehung weiterer westeuropäischer Staaten in die europäische Gemeinschaft. Von diesem Beitritt erhofften sich (oder auch befürchteten) viele eine Stärkung kontinentaler und skandinavisch-sozialdemokratischer Perspektiven.

Hinsichtlich der Tiefe der Integration erreichte die Gemeinschaft mit der Einführung des Euro 1999 im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion (Economic and Monetary Union, EMU) eine neue Phase, an der allerdings zunächst nur elf Länder teilnahmen. Im Zusammenhang mit der Einführung des Euro wurden die nationalen Zentralbanken in ein Europäisches System der Zentralbanken mit der Europäischen Zentralbank (European Central Bank, ECB) an ihrer Spitze überführt und die Geldpolitik von der nationalen Ebene auf die europäische Ebene verlagert. Die ECB wurde dabei nach dem Vorbild der deutschen Bundesbank gestaltet und ist folglich nur der Geldstabilität, nicht aber dem Wirtschaftswachstum oder der Beschäftigung als Ziel verpflichtet.

Ein wichtiger Ansatz für die Herausbildung von Institutionen im Bereich industrieller Beziehungen war die Entwicklung des sozialen Dialogs²⁰. Dieser hat seine Wurzeln in den sogenannten Val Duchesse-Konsultationen der 80er Jahre. 1985 trafen sich auf Einladung des neuen Kommissionspräsidenten Delors die Spitzenverbände der europäischen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften zum ersten Mal zu einem Austausch. Diese Treffen wiederholten sich, was vor allem zum Aufbau einer vertrauensvollen und belastbaren Beziehung beitragen sollte. Sie erbrachten wenig konkrete Ergebnisse. Formalisiert wurde der europäische soziale Dialog durch die SEA, wodurch er wiederum in Verbindung mit dem

²⁰ In Ergänzung des hier behandelten sozialen Dialogs der europäischen Spitzenverbände existiert noch der sogenannte sektorale soziale Dialog. Dessen Darstellung würde allerdings den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen. Hierzu und zur Entwicklung des hier behandelten sektorübergreifenden sozialen Dialogs siehe beispielsweise Keller (2006), Falkner (2003).

Sozialprotokoll (s. u.) in den Vertrag von Maastricht Einzug hielt.

Dieser Vertrag (und seine Nachfolger) sehen ein recht komplexes Vorgehen vor, das es der Kommission erlaubt, ihre eigene Gesetzgebung durch freiwillige Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern (gemeint sind damit europäische Zusammenschlüsse von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden) zu ersetzen (sogenannte "delegierte Gesetzgebung"). Hier sind die Sozialpartner aufgefordert, selbst Regelungen auszuhandeln, die von der Kommission dann übernommen, eventuell geändert und in den regulären legislativen Prozess der Union einschleust werden. Unter dieser Regelung kamen mehrere Richtlinien zustande, so die Richtlinien über Teilzeitarbeit und Elternurlaub. Diese Richtlinien hatten erheblichen Einfluss auf die Nationalstaaten und waren keine "Minimalstandards" in Hinsicht auf das Niveau der Regulierung (Falkner et al. 2005). Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die Verhandlungen, die zu diesen Richtlinien führten, im "Schatten" der Gesetzgebung durch die Kommission stattfanden (Falkner 2003: 22), also der Ankündigung, andernfalls eine gesetzliche Regelung durchzusetzen.

Ein wichtiger Schritt in Hinblick auf die Ausgestaltung der sozialen Dimension war somit die Sozialcharta von 1989, die zentrale Rechte der Arbeitnehmer, auch im Bereich Information und Konsultation, zunächst als deklaratorisches Dokument festschrieb. Die Sozialcharta wurde in modifizierter Form als sogenanntes Sozialprotokoll an den Vertrag von Maastricht angehängt und erweiterte, zusätzlich zur Einführung des beschriebenen Verfahrens der "delegierten Gesetzgebung", die sozialpolitischen Kompetenzen der EU.²¹ Allerdings schliesst das Sozialprotokoll, und damit nunmehr der EC-Vertrag²², auch eine Reihe von Bereichen aus der

²¹ Zunächst galt das Sozialprotokoll nicht für die gesamte Union, da das UK eine "opt-out"-Klausel erhielt, die es bis 1997 auch nutzte. Mit dem Regierungswechsel zu Tony Blair schloss sich das UK auch dem Sozialprotokoll an, so dass dieses seinen Status als Ergänzung verlor und im Vertrag von Amsterdam regulärer Vertragsteil wurde.

²² Im Rahmen des Vertrags von Maastricht wurde aus der EEC die Europäische Gemeinschaft (European Community, EC, nicht zur verwechseln mit den European Communities, leider ebenfalls EC, dies war die Sammelbezeichnung der drei Gemeinschaften EEC, EAEC und ECSC) , die ungeachtet der verschiedenen Vertragsrevisionen bis heute formal als eine "Säule" der EU existiert. Dementsprechend gilt der EC-Vertrag ebenfalls bis heute fort und wird vom EU-Vertrag eingerahmt. Die Regelungsmaterie des ECSC-Vertrags ging allerdings 2002 in der EC auf.

Zuständigkeit der EU aus. So nimmt Art. 137 (5) des EC-Vertrages mit dem Arbeitsentgelt, dem Koalitionsrecht, dem Streik-sowie dem Aussperrungsrecht Kernbereiche der industriellen Beziehungen aus dem Rechtsbereich der EU heraus.

Ein Beispiel für den Versuch eines Ausgleichs zwischen den Zielen der Durchsetzung der Grundfreiheiten und der Berücksichtigung sozialer Folgen, stellte die Entsenderichtlinie dar, die allerdings nicht im Rahmen des sozialen Dialogs zustande kam. Ziel dieser Richtlinie war die Definition von Minimalstandards im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Entsendete Arbeitnehmer, also Arbeitnehmer, die über eine Grenze hinweg in ein anderes Land der EU zur vorübergehenden Verrichtung einer Tätigkeit geschickt werden und nicht selbstständig sind (in diesem Fall würde die Niederlassungsfreiheit gelten), stellten die EU vor die Frage, ob z. B. die Löhne und Arbeitsbedingungen des Herkunfts- oder des Einsatzlandes gelten sollen. Die Entsenderichtlinie legt fest, dass die Bestimmungen des Einsatzlandes anzuwenden sind und schloss somit das Herkunftslandprinzip (und damit mögliche "race-to-the-bottom"-Anreize) aus.

Neben der Entwicklung des sozialen Dialogs blieb das Thema der betrieblichen Arbeitsbeziehungen auf der Agenda. 10 Jahre nach dem ersten Versuch, im Rahmen eines Unternehmensstatuts europäische Betriebsräte (European Works Council, EWC) einzurichten, schlug der damalige Kommissar Vredeling 1980 einen zweiten Richtlinien-Entwurf vor. Auch dieser Vorstoß wurde zurückgewiesen.

Allerdings wurden im Verlauf der 80er Jahre in einer Reihe von europäischen Unternehmen freiwillige EWCs eingerichtet, die auf der Kapitaleseite vorhandene Befürchtungen gegenüber derartigen Gremien abbauten und die Kapitaleseite sogar teilweise von ihren Vorteilen überzeugen konnten. Im Falle Volkswagens erwies sich beispielsweise der freiwillig eingerichtete EWC als produktiv bei der Überbrückung von Gegensätzen im Rahmen der Übernahme des spanischen Automobilherstellers Seat durch den Volkswagen Konzern 1986. Dementsprechend wurde 10 Jahre nach dem Vredeling-Vorschlag, in einem noch stärker durch Transnationalisierungsprozesse geformten ökonomischen Umfeld, ein dritter Richtlinien-Entwurf vorgelegt. Sah es anfangs so aus, als würde der EWC ein weiteres Mal scheitern, gelang überraschenderweise der Durchbruch, sodass 1994 die EWC-Richtlinie verabschiedet werden konnte.

Sowohl hinsichtlich seines Einflusses als auch in Bezug auf den rechtlichen Rahmen unterscheidet sich der EWC erheblich vom deutschen Betriebsrat. Während die Struktur und Handlungsmöglichkeiten des deutschen Betriebsrats gesetzlich im Detail geregelt sind, sieht die Richtlinie zur Ausgestaltung des EWCs Verhandlungen zwischen Management und Arbeitnehmerseite auf Unternehmensebene vor und definiert lediglich für den Fall des Scheiterns dieser Verhandlungen eine Rückfalllösung. Die Handlungsmöglichkeiten der EWCs sind damit eher eine Frage der unternehmensspezifischen Kräfteverhältnisse. In jedem Falle fällt der EWCs hinsichtlich seiner Rechte und Handlungsmöglichkeiten hinter den deutschen Betriebsrat zurück – eine "echte" Mitbestimmung und umfassende Konsultationsrechte, wie im Falle des deutschen Betriebsrats, gibt es hier nicht.²³

Die zweite Phase der europäischen Integration stand auf Seiten der Gewerkschaften unter den Zeichen der Ernüchterung. Die grundsätzlich positive Haltung der deutschen Gewerkschaften änderte sich jedoch nicht. Die Einführung des Gemeinsamen Binnenmarktes wurde vom Deutschen Gewerkschaftsbund ebenso wie von Seiten der Wirtschaft- und Arbeitgeberverbände begrüßt (Kädtler/Hertle 1997:309). Hintergrund der Unterstützung des Binnenmarktprojektes durch die deutschen Gewerkschaften war erneut die starke Stellung export-orientierter Branchen in der Wirtschaft der BRD. Diese Erklärung wird durch vergleichende Untersuchungen gestützt, die Bieler am Beispiel der EMU durchgeführt hat (Bieler 2006). Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Unterstützung der europäischen Integration durch Gewerkschaften aus export-orientierten Sektoren tendenziell höher ausfiel als die Unterstützung binnenmarkt-orientierter Gewerkschaften, wobei für Deutschland die grundsätzlich positive Einstellung zur Integration aufgrund der deutschen Geschichte eine Sonderrolle als Erklärungsansatz spielt. Weiter kann beobachtet werden, dass die Forderung nach der Entwicklung einer europäischen Gewerkschaftsebene um so schwächer ausfällt, je stärker die Gewerkschaften in ihren nationalen Kontexten sind und desto weniger sie dementsprechend die europäische Ebene zur Kompensation ihrer national eingebüßten Stärke benötigen. Dies erklärt, neben anderen Gründen, auch die weiterhin schwachen Ansätze der

²³ Die Richtlinie ließ auch die weitere Ausgestaltung der Europäischen Betriebsräte weitgehend offen. In der Folge orientierten sich daher viele EWCs eher an dem von der AOROUX-Gesetzgebung geschaffenen französischen Modell eines gemeinsamen Gremiums von Management- und Arbeitnehmervertretern (Waddington/Kerckhofs 2003: 330).

deutschen Gewerkschaften, die sich eher auf die nationale Ebene konzentrierten (ibid.: 111), zur Weiterentwicklung der europäischen Ebene.

2. 3 Das erste Jahrzehnt im neuen Jahrhundert – Europa in der Krise

Zu Beginn des neuen Jahrzehnts schien die Problemlast der Mitgliedsländer der EU, insbesondere auch in Deutschland, erdrückend. Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Wachstumsschwäche waren weit verbreitet, die Erweiterung der EU um eine erhebliche Anzahl von Staaten mit sehr unterschiedlichem Profil rückte näher, die Versprechungen hoher Wachstumsraten durch die New Economy schienen nur mit weit reichenden Deregulierungsmaßnahmen realisierbar. Hinzu kam die Befürchtung, dass die Europäische Union ohne weitere Reformen ihrer Institutionen und Prozesse mit dem erwarteten Wachstumsschub, der durch den Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder bevorstand, zunehmend entscheidungsunfähiger werden würde.

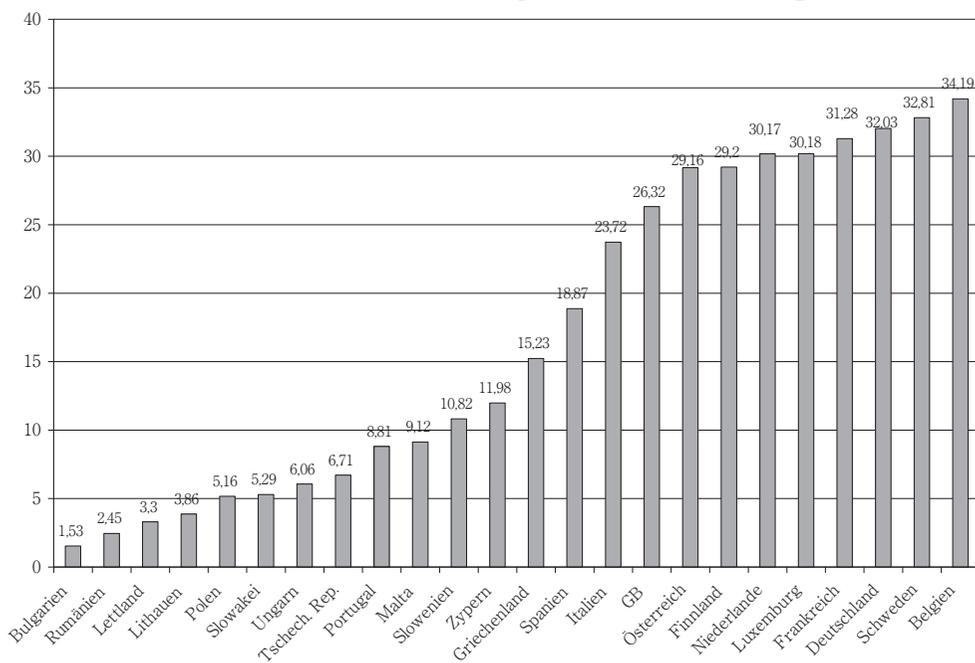
Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsländer versuchten es daher mit einem doppelten Befreiungsschlag. Zum einen riefen sie bei ihrem Rats-Treffen in Lissabon das Ziel aus, die EU "bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen". Zum anderen einigten sie sich auf einen Reformvertrag, den Vertrag von Nizza, um die EU institutionell auf die Erweiterung vorzubereiten. Der Befreiungsschlag misslang. Weder konnten die ambitionierten Wachstumsziele erreicht werden noch gelangen die angestrebten institutionellen Reformen.

Unterdessen hat sich die EU 2004 und 2007, mit dem Vertrag von Nizza als Grundlage, um 12 Staaten erweitert, wobei die fünfte Erweiterungsrunde mit 10 Staaten (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei, Slowenien, Malta, Zypern, Lettland, Litauen und Estland) die größte in der Geschichte der EU war. Die sechste Erweiterungsrunde fiel mit nur zwei neuen Mitgliedsstaaten zahlenmäßig moderat aus, ist allerdings in Anbetracht der sozioökonomischen Profile der beiden Neumitglieder (Bulgarien, Rumänien) nicht unproblematisch.

Im Vergleich mit den bisherigen Erweiterungsrunden sind die beiden letzten einzigartig. Eine Erweiterung um gleich 10, bzw. 12 Staaten, wenn auch teilweise eher kleine Ökonomien (Malta, Zypern, Litauen, Estland, Lettland, Slowenien), war schon von der Anzahl der

Länder ein enormer Sprung. Zusätzliches Gewicht bekommt diese Erweiterung durch das Profil der neuen Mitgliedsländer. Bestanden zwar auch innerhalb der Gruppen der EU15-Staaten erhebliche Unterschiede, so verblassten diese weitgehend angesichts der Unterschiede zwischen der "alten" EU15 und den neuen Mitgliedern. Obgleich in den Vorjahren bereits erhebliche Lohnsteigerungen in den neuen Beitrittsländern zu verzeichnen waren, entsprachen, wie die folgende Grafik zeigt, die industriellen Arbeitskosten pro Stunde in der Bundesrepublik 2006 dem 22-fachen der industriellen Arbeitskosten in Bulgarien, und noch immer dem 6,6-fachen Polens.

Abb. 1: Industrielle Arbeitskosten (pro Stunde) 2006 im Vergleich



Quelle: Schröder (2007).

Besonders starke Befürchtungen wurden hinsichtlich erwarteter Migrationsströme artikuliert, weshalb eine Reihe von Staaten auf die Verankerung von Übergangsregeln mit erheblicher Dauer insistierten. So ist z. B. der deutsche Arbeitsmarkt durch eine Quotenregelung noch bis 2011 geschützt.

Im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik war die Entwicklung seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre immer stärker von der Verbreitung "weicher" Steuerungstypen geprägt. Als Antwort auf die hohe Arbeitslosigkeit in den EU-Staaten hatte die EU eine Beschäftigungsstrategie entwickelt, die Eingang in den Vertrag von Amsterdam gefunden hatte. Im Rahmen dieser Strategie wurde ein neues Instrument, die Offene Methode der Koordinierung (OMC)²⁶ erprobt und eingeführt. Kern der OMC ist das Benchmarking unterschiedlicher Politiken sowie der Austausch von Best-practice-Erfahrungen zwischen den Mitgliedsländern der EU. Die OMC ist seither auch in anderen Regelungsbereichen, vor allem aber im Bereich der Sozialpolitik, zum vorherrschenden Politikansatz der Kommission geworden. Zugunsten quasi automatischer Prozesse wechselseitiger Anpassungen zwischen den Nationalstaaten verzichtet die Kommission damit auf eigene Gesetzesinitiativen und Regelungen.

Dementsprechend herrscht auf der legislativen Ebene im Bereich der Sozialpolitik nahezu Stillstand in der EU. Die Durchsetzung der "vier Grundfreiheiten" wurde demgegenüber nach wie vor energisch vorangetrieben. Eine zentrale Rolle spielte dabei die so genannte Dienstleistungsrichtlinie, nach dem zuständigen Kommissar auch als Bolkestein-Richtlinie bezeichnet. Diese Richtlinie schrieb – ganz im Gegensatz zur früheren Entsenderichtlinie – im Bereich der Dienstleistungen nun das Herkunftslandprinzip fest. Wäre die Richtlinie in dieser Form umgesetzt worden, hätte dies die Möglichkeit bedeutet, dass EU-Arbeitnehmer in anderen als ihren Heimatländern Dienstleistungen zu den Konditionen (Arbeitsschutz, Arbeitsrecht, Entgelt) des Heimatlandes hätten erbringen können. Die Dienstleistungsrichtlinie wäre damit dem Cassis-de-Dijon-Urteil gefolgt und hätte einen starken Anstoß in Richtung auf "race-to-the-bottom"-Entwicklungen in der EU bewirkt. Diese Form der Bolkestein-Richtlinie wurde, auch und gerade unter heftigem Protest der Gewerkschaften, gekippt. Die endgültige Richtlinie sieht nunmehr eine Reihe von Einschränkungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf vor und stellte den Vorrang der Entsenderichtlinie fest.

Auch der soziale Dialog erlebte einen erheblichen Rückschlag, als der "Schatten der Gesetzgebung" zu Beginn des neuen Jahrhunderts durch den Übergang zu weichen

²⁶ Zur OMC siehe ausführlich Zeitlin et al. 2005.

Regulierungsformen wegfiel (Falkner 2003: 25, Falkner spricht allerdings noch von einem "fading shadow") und folglich die Verhandlungsbereitschaft der Arbeitgeber deutlich zurückging. Die Verhandlungsergebnisse des sozialen Dialogs sind, soweit sie überhaupt zu verbindlichen Regelungen geführt haben (wie z. B. das Abkommen über Telearbeit), von den Verhandlungspartnern selbst in ihrem Bereich umzusetzen. Dies ist jedoch aufgrund der geringen Verpflichtungsfähigkeit der europäischen Dachorganisationen gegenüber ihren Mitgliedern (s. u.) eher unwahrscheinlich.

Die dritte Phase der Europäischen Integration war damit durch widersprüchliche Entwicklungen geprägt. Auf der einen Seite zog sich die europäische Politik aus sozial- und arbeitspolitischen Regelungsbereichen zurück, zum anderen erzeugte die Politik der Durchsetzung der vier Grundfreiheiten Probleme und führte zu Einschränkungen von Handlungsmöglichkeiten auf Seiten der Gewerkschaften (oder zu entsprechenden Befürchtungen). Eine besondere Rolle spielten dabei die Urteile des ECJ aus den Jahren 2007 und 2008, auf die unten noch einmal zurück zu kommen sein wird.

2.4 Zusammenfassung

Als zentrale Befunde des historischen Abrisses lassen sich folgenden Punkte festhalten:

- Europa war und ist aus deutscher Sicht ein stark historisch-moralisch aufgeladenes Projekt, gerade auch aus gewerkschaftlicher Sicht. Daher standen und stehen die deutschen Gewerkschaften grundsätzlich der Idee der europäischen Integration positiv gegenüber.
- Europa war von Anfang an ein ökonomisches Projekt mit einer unterentwickelten sozialen Dimension; analog hierzu standen Formen "negativer" Integration im Vordergrund; dies wurde in dem Maße zunehmend zum Problem für die Gewerkschaften wie die Durchsetzung der ökonomischen Grundfreiheiten mit den auf nationaler Ebene erkämpften Rechten und Standards kollidierten.
- Institutionen und Akteursstrukturen industrieller Beziehungen auf europäischer Ebene entwickelten sich nur zögerlich und vermochten gegenüber den nationalen Akteuren nur wenig Eigenständigkeit zu erreichen. Vor allem gelang es nicht, auf europäischer Ebene umfassende Verhandlungssysteme zwischen den Sozialpartnern zu errichten, da der soziale Dialog auf Formen der "delegierten Gesetzgebung" und freiwilliger Vereinbarungen beschränkt bleibt, während Regulierungsmaterien, die üblicherweise den Kern industrieller

Beziehungen ausmachen, formal von der europäischen Ebene ausgeschlossen wurde. Damit blieb der Umfang der auf europäischer Ebene zu lösenden arbeitspolitischen Fragen gering. Das Interesse der Gewerkschaften blieb im wesentlichen national orientiert.

3. Europa – Herausforderungen auf der Struktur-ebene

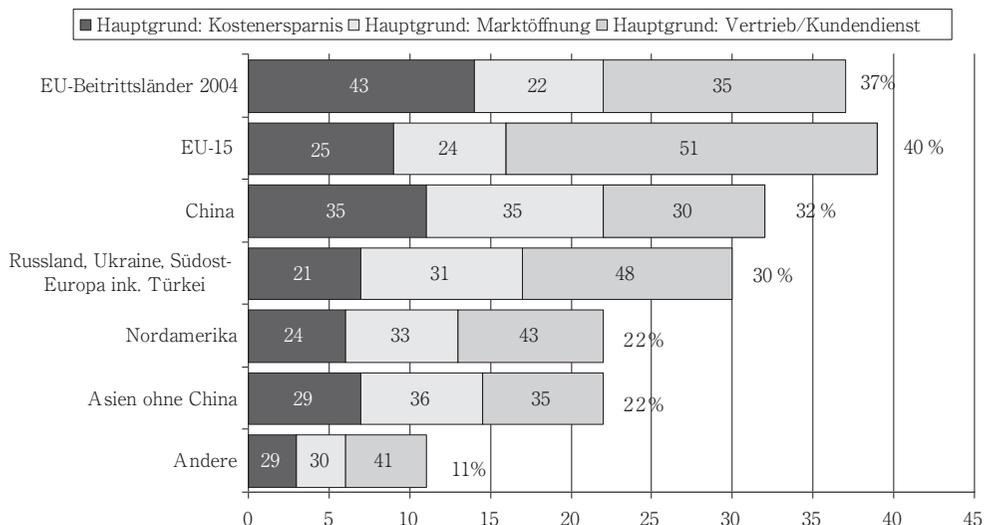
Wie bereits am Beispiel der Arbeitskosten gezeigt wurde, sind die europäischen Staaten von großen Unterschieden hinsichtlich ihres sozio-ökonomischen Niveaus geprägt, dies gilt auch in Bezug auf ihre institutionellen Arrangements. Diese werden asymmetrisch von den Folgen der europäischen Integration getroffen, wobei Deutschland zu denjenigen Ökonomien gehört, die verstärkt unter Druck geraten sind (Blanke/Hoffmann 2006). Ein zentrales Konfliktfeld im Bereich der industriellen Beziehungen bildet die Thematik des Offshoring, also der Verlagerung vor allem von Produktionstätigkeiten in das Ausland.

Die Offshoring-Bewegung erreichte, nach ihrem Aufschwung in den 1990ern, ihren Höhepunkt Mitte des ersten Zweitausenderjahrzehnts. Dabei spielte für die deutsche Industrie das Gebiet der neuen EU-Beitrittsländer, insbesondere auch unter Niedriglohngesichtspunkten, eine Schlüsselrolle. Wie Abbildung 2 zeigt, nannten in einer Erhebung aus dem Jahr 2008 (DIHK 2008: 8) 37% der deutschen Industrieunternehmen, die im Ausland investieren, die neuen Mitgliedsländer als Investitionsziel. Zwar wurden die alten Mitgliedsstaaten mit 43% noch öfter als Ziel genannt, allerdings unterscheiden sich die Motive der Auslandsinvestitionen erheblich. Während 51% der Auslandsinvestitionen in den EU-15-Staaten dem Aufbau von Kundendienst- und Vertriebsstrukturen dienen und nur 25% durch Kosteneinsparungen motiviert sind, ist letzteres in 43% der Auslandsinvestitionen in den neuen Mitgliedsstaaten Hauptmotiv. Insgesamt sind die Auslandsinvestitionen in den neuen Mitgliedsstaaten häufiger als im Durchschnitt aller Staatengruppen (33%) durch Kosteneinsparungen motiviert.

Die große Offshoring-Welle seit Mitte des letzten Jahrzehnts hatte Ursachen, die jenseits des europäischen Integrationsprojektes lagen. Im Zuge der Globalisierung kam es weltweit zur Öffnung neuer Märkte ebenso wie von Niedriglohngeländen als potenziellen Standorten für die Belieferung der traditionellen Märkte in den entwickelten Industrienationen. Für die deutsche Industrie wurde das Gebiet Mittel- und Osteuropa zu dem zentralen Niedriglohngelände. Insbesondere gilt dies für die neuen EU-Länder, wo durch einen gesicherten Rechtsrahmen, ein

Fall von Zöllen und die Gewährleistung der vier Grundfreiheiten sowie aufgrund der Nähe zu den westeuropäischen Märkten die optimalen Standortbedingungen gegeben zu sein scheinen.

Abbildung 2: Zielrichtungen und Motive von Auslandsinvestitionen deutscher Industrieunternehmen*



*bei der Angabe der Zielrichtung der Auslandsinvestitionen waren Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: DIHK (2008) : 8.

Im Ergebnis konkurrieren Standorte in Hoch-Lohnländern wie der BRD mit Standorten in Niedrig-Lohnländern um Investitionen für neue, bzw. den Erhalt von bereits bestehenden Produktionsstandorten. Ein prominentes Beispiel der jüngeren Vergangenheit ist das Bochumer Werk des finnischen Handyherstellers Nokia, das geschlossen wurde, obwohl es Gewinne erwirtschaftete, während gleichzeitig Fertigungskapazität in Rumänien aufgebaut wurde. Die deutsche Automobilindustrie nutzte die Vorteile des niedrigeren Lohnniveaus in Ost- und Mitteleuropa in besonderem Maße; dies gilt insbesondere auch für die Zulieferer (Jürgens/Krzywdzinski 2009a).

Die Eröffnung eines weitgehend risikoabgesicherten Wirtschaftsraumes mit Niedriglohnbedingungen und die damit verbundenen Verlagerungsanreize für die Unternehmen setzte das System der industriellen Beziehungen in Deutschland unter enormen Druck. Im

Zentrum standen dabei – im Gegensatz zu früheren Phasen von Offshoring beispielsweise in der Textilindustrie – dieses Mal die Kernbranchen der deutschen Wirtschaft, die Automobilindustrie, der Maschinenbau sowie die Chemieindustrie – und damit auch die zentralen Akteure auf Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite.

Eine wichtige Unterscheidung im Zusammenhang mit Verlagerung ist die zwischen nur angedrohten Verlagerungen und tatsächlich realisierten Verlagerungen. Die Diskrepanz ist, wie aus Untersuchungen hervorgeht, erheblich. So standen in Unternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten im Jahre 2006 in 44% der erfassten Unternehmen Verlagerungsdrohungen im Raum; (nur) in 20% der erfassten Unternehmen wurden tatsächlich Verlagerungen realisiert. (vgl. Ahlers et al. 2007). Der Unterschied zwischen angedrohten und realisierten Verlagerungen lässt den enormen Druck deutlich werden, unter denen die betrieblichen Interessenvertretungen durch die Offshoring-Welle gesetzt wurden. Dabei wurde im Rahmen der genannten Untersuchung auch deutlich, dass in vielen Fällen Verlagerungen auch dann vorgenommen wurden, wenn die Unternehmen sich in ökonomisch guter Verfassung befanden. Um Verlagerungen zu verhindern, sehen sich die Interessenvertretungen in jedem Fall dem Druck ausgesetzt, Konzessionen im Hinblick auf Lohnkosten und Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, also "concession bargaining" aufzunehmen.

Die Frage nach den Auswirkungen auf die Beschäftigten wird innerhalb der Standortdebatte kontrovers behandelt. Einerseits wird die Zahl der tatsächlich verloren gegangenen Jobs in der BRD von einigen Beobachtern eher gering geschätzt (so hat die Beschäftigungsentwicklung in der deutschen Automobilindustrie selbst während der Hochzeit der Offshoring-Bewegung im Inland noch zugenommen). Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass eine Mischkalkulation aus verlagelter und einheimischer Produktion letztere überhaupt erst möglich mache, da arbeits (kosten-) intensive Produktionsschritte unter den gegenwärtigen Konditionen in Hochlohnländern nicht zu wettbewerbsfähigen Preisen erbracht werden können. Folgt man diesem Argument, so waren es die neu entstehenden Niedriglohnzonen – und hier, wie gezeigt, vor allem auch die Länder Mittel- und Osteuropas – die neben anderen Faktoren eine Weiterführung des "high road"-Modells in Deutschland erst ermöglicht haben (Jürgens/Krzywdzinski 2009a).

Die Welle von Offshoring- (und Outsourcing-) Aktivitäten deutscher Unternehmen hat seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland durch die Erweiterung der Exit-Optionen für die Kapitalseite das Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit verändert (Hoffmann 2006); Ausdruck dafür ist die starke Zunahme von "concession bargaining". Eine wichtige Form dieses "concession-bargaining" sind die so genannten "Standortsicherungsvereinbarungen" oder auch "Standortpakte". Diese Vereinbarungen wurden im Laufe der letzten Jahre fast immer unter dem Einfluss von Verlagerungsdrohungen abgeschlossen. So hatten 2003 23% der Unternehmen, die über einen Betriebsrat verfügen, einen derartigen "Standortpakt" (Massa-Wirth/Seifert 2005), wobei dieser Anteil für Unternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten auf 42% ansteigt. In 60% der Fälle waren drohende Arbeitsplatzverluste der Hauptgrund für den Abschluss eines "Standortpaktes". Sie sehen als Gegenleistung für Kostenentlastung in Form von Lohnzurückhaltung oder -einbußen (42% der Fälle), Anpassungen der Arbeitszeit (76%) sowie organisatorische Maßnahmen, z. B. im Bereich der Arbeitsorganisation (65% der Fälle), zeitlich befristete Zusagen hinsichtlich Arbeitsplatzzerhalt (71%), der Zukunftssicherung von Standorten (44%) oder auch zusätzlicher Investitionen (20%) vor. In einer Minderheit der Fälle (13%) erhielten die Beschäftigten keine Gegenleistung.

"Standortpakte" stehen im Kontext einer seit dem Ende der 1980er Jahre andauernden Dezentralisierungstendenz des deutschen Tarifsystems. Deren erstes Element ist eine Abnahme der Bindung der Unternehmen an Flächentarifverträge. In Westdeutschland sank der Anteil der von Flächentarifverträgen erfassten Beschäftigten zwischen 1996 und 2004 von 69% auf 61%, in Ostdeutschland von 56% auf 41%, gesamtdeutsch von 64,8% auf 53% (Bispinck/Schulten 2005). Das zweite Element ist eine Abnahme der inhaltlichen Verbindlichkeit der Flächentarifnormen. So wurde im Bereich der Metallindustrie 1993 eine so genannte "Härtefallklausel" in den ostdeutschen Metalltarifvertrag eingeführt, die bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten eines Betriebes die Möglichkeit zur Aussetzung der vereinbarten Anpassung der Lohnentwicklung an das Westniveau vorsahen. Schrittweise wurden im Rahmen dieser Öffnungsklauseln Einschnitte ermöglicht, die den Tarifstandard bei verschiedenen Verdienstbestandteilen unterschreiten. Die dritte Etappe der Einführung von Öffnungsklauseln wurde schließlich durch den als "Pforzheim-Abkommen" bezeichneten Tarifabschluss 2004 eingeläutet. Nach dem Abkommen können Betriebe mit der Zustimmung der Tarifparteien (IG Metall und Gesamtmetall) Abweichungen bei allen zentralen Tarifstandards vereinbaren,

wenn diese Abweichung der Beschäftigungssicherung dient oder zukunftsorientierte Investitionen und Innovationen ermöglicht. Die innerhalb der Gewerkschaften hoch umstrittene Flexibilisierung im Tarifvertragssystem erfolgte, das verdient erwähnt zu werden, auch angesichts der Drohung der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung, ihrerseits gesetzliche Maßnahmen zu treffen, falls die Sozialpartner sich nicht auf eine solche Flexibilisierung einigen könnten.²⁷

Zugleich konnten die Gewerkschaften durch die Einführung von Öffnungsklauseln eine ungeordnete Dezentralisierung durch Abschlüsse von Standortvereinbarungen auf Unternehmensebene zumindest teilweise verhindern. So verlangt beispielweise die IG Metall eine Offenlegung von Informationen und eine Überprüfung der Unternehmenssituation als Voraussetzung für die Zustimmung zur Abweichung. Trotzdem hat das Pforzheimer Abkommen zu einem starken Druck auf die Gewerkschaft geführt, die auf unterschiedlichen Ebenen mit einem großen Kraftaufwand Anträge auf Tarifabweichungen prüfen und Verhandlungen führen muss. Nach der branchenübergreifenden WSI-Betriebsrätebefragung von 2005 nutzten drei von vier tarifgebundenen Unternehmen tarifliche Öffnungsklauseln (Bispinck/Schulten 2005: 467).

Die Größe der Offshoring-Bewegung hat zu einer grundsätzlicheren Diskussion über die Frage nach einer "Regimeflucht" deutscher Unternehmen aufgeworfen. Regimeflucht würde bedeuten, dass deutsche Unternehmen bewusst Produktion und Arbeitsplätze in Länder mit niedrigeren Arbeitsstandards, schwächeren Gewerkschaften und einer geringeren Bindungskraft der kollektiven Verhandlungssysteme verlagern, um dem deutschen System der industriellen Beziehungen zu "entkommen". Es gibt nur wenige Studien zu diesem Thema, die jedoch bislang nicht auf die dominante Rolle von Regimefluchtmotiven bei Verlagerungsentscheidungen hindeuten. Jürgens und Krzywdzinski (2009b) zeigen, dass

²⁷ So erklärte Bundeskanzler Schröder am 13.04.2003 vor dem Deutschem Bundestag: "Ich erwarte also, dass sich die Tarifparteien entlang dessen, was es bereits gibt -, aber in weit größerem Umfang -, auf betriebliche Bündnisse einigen, wie das in vielen Branchen bereits der Fall ist. Geschieht das nicht, wird der Gesetzgeber zu handeln haben." Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag vom 14.03.2003, verfügbar unter <http://archiv.bundesregierung.de/index.jsp?dokumentart=regierungserklaerung&sV=modified&sD=d> die Opposition, bestehend aus den konservativen Parteien CDU und CSU sowie der liberalen FDP, forderten zu dieser Zeit bereits gesetzliche Eingriffe in das Tarifrecht.

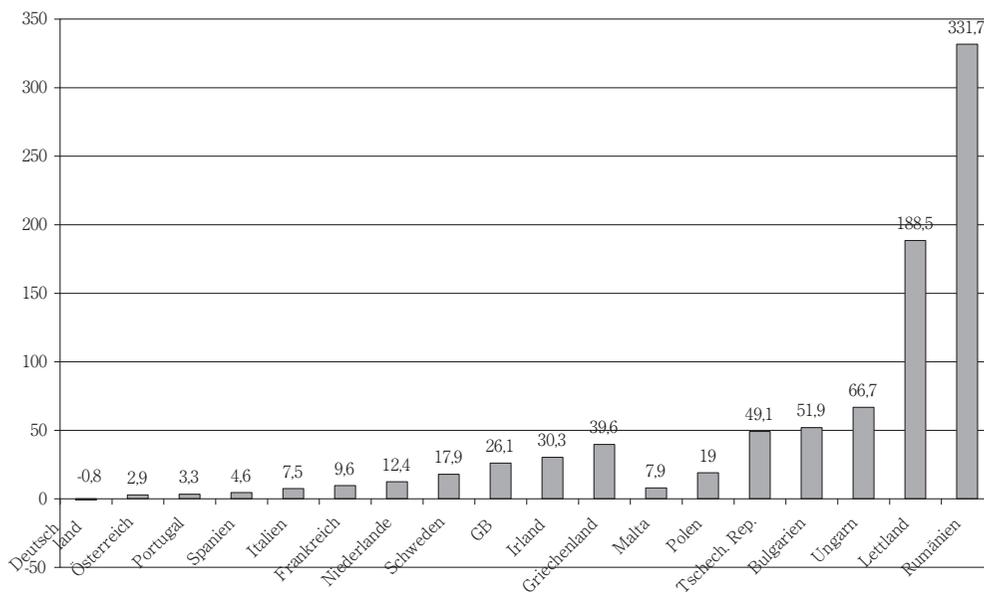
deutsche Unternehmen der Automobilindustrie in Mitteleuropa das Modell kooperativer industrieller Beziehungen aus Deutschland in die mitteleuropäischen Standorte zu transferieren versuchen. Bluhm (2001) weist auf unterschiedliche Handlungsweisen großer und kleiner deutscher Unternehmen hin. Während größere deutsche Unternehmen nicht zuletzt unter dem Druck der deutschen Betriebsräte auf ein kooperatives Verhältnis zu Gewerkschaften an ausländischen Standorten achten, lassen sich Regimeflucht-Praktiken bei kleineren deutschen Unternehmen mit schwächeren Betriebsräten finden. Meardi et al. (2009:44) fassen die Ergebnisse ihrer Forschung zu Auswirkungen von Verlagerungen nach Mitteleuropa auf die industriellen Beziehungen in der Automobilindustrie wie folgt zusammen: "Meanwhile the scenarios popular in the media and some academic accounts of a radical 'new international division of labour' within Europe or of 'wild competition' and 'social dumping' are hardly borne out by our findings, based as they are on an instructive sectoral case."

Das deutsche System industrieller Beziehungen erfährt im Kontext von Standortverlagerung und "concession bargaining" einen komplexen und hinsichtlich seines Ausmaßes und seiner Formen schwierig einzuschätzenden Wandel, den auch die Systeme industrieller Beziehungen in anderen europäischen Staaten erfahren. Rhodes (1998) spricht in diesem Zusammenhang von einem Übergang von "social corporatism" zu "competitive corporatism", andere Beobachter sprechen, je nach Intensität und Perspektive, von Wettbewerbskoalitionen, von "Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen als Transmissionsriemen des globalen Wettbewerbs" (Mahnkopf/Alt Vater 1995), von "Angebotskorporatismus" (Schäfer/Streeck 2008) oder ebenfalls von einem "Wettbewerbskorporatismus" (z.B. Schulten 2000, Erne 2008). Die Funktion des Systems industrieller Beziehungen verschiebt sich demnach von einer Arena der Interessensartikulation, -vertretung und des-ausgleichs zwischen Kapital und Arbeit hin zu einem Instrument der Umsetzung von Anpassungsstrategien an einen verschärften europäischen und globalen Wettbewerb.

Ein markanter Indikator für die Wirkung der beschriebenen Anpassungsmaßnahmen des deutschen Systems industrieller Beziehungen an die neuen Wettbewerbsbedingungen ist die Lohnentwicklung in Deutschland. Wie Abbildung 3 zeigt, ist Deutschland das einzige EU-Land, in dem im Zeitraum 2000 bis 2008 eine negative Reallohnentwicklung zu verzeichnen ist.

Analog hierzu verzeichnet Deutschland in der Phase 2000-2006 den niedrigsten Anstieg der Arbeitskosten innerhalb der EU und hat somit seine relative Wettbewerbsfähigkeit verbessert (Schröder 2007) .

Abb. 3: Reallohnentwicklung der EU-27 2000-2008 in %



Quelle: Schulten 2008: 475.

Ein weiterer struktureller Wirkungszusammenhang von EU-Entwicklung und Herausforderungen für das System industrieller Beziehungen ergibt sich aus der Ausgestaltung der Währungsunion, insbesondere der Einrichtung einer unabhängigen Zentralbank (nach deutschem Vorbild). An sich erschienen die Prinzipien einer unabhängigen Zentralbank, die sich ausschließlich am Ziel der Geldwertstabilität orientiert oder des Verzichts auf Abwertungen des Wechselkurses zur Verbesserung der relativen Wettbewerbsfähigkeit, die eher typisch für andere europäische Staaten, wie z.B. Frankreich waren, auch auf Seiten der Gewerkschaften eher als wenig problematisch, da beides den status quo ante zu Zeiten der Bundesbank widerspiegelt. Allerdings erwarteten schon Hall/Franzese 1998, dass die Bundesrepublik zu den Verlierern der Währungsunion gehören würde. Zwar könne die Bundesrepublik aufgrund effektiver Signaling-Prozesse (Zentralbank und Tarifpartner können

einander glaubhafte Signale senden) ihre Lohn- und Geldpolitik so koordinieren, dass Zins und Inflation relativ niedrig sind, allerdings würde dies im Rahmen der EMU nicht mehr gelingen. Die ECB sehe sich vielmehr verschiedenen, überwiegend schwächer koordinierten Lohnverhandlungssystemen gegenüber und müsse deren Performanz berücksichtigen, was zu tendenziell höheren Zinsen führen dürfte.

Verschärft wird diese Problematik durch die Existenz unterschiedlicher regionaler Inflationsraten innerhalb der EMU-Zone. Der einheitliche nominale Zinssatz der ECB übersetzt sich im Rahmen unterschiedlicher Konjunkturzyklen innerhalb der EU in unterschiedliche reale Zinssätze. Aufgrund ihrer Verpflichtung zur Geldwertstabilität hat sich die ECB an den höchsten Inflationstendenzen zu orientieren und setzt den Zinssatz entsprechend hoch an (Siegel 2004: 122). Beide Effekte werden dadurch verstärkt, dass die ECB neben dem offiziellen Inflationsanscheinend auch ein inoffizielles Konjunkturziel (Martin 2004) verfolgt, was paradoxerweise bewirkt, dass die ECB eine "zu gute" Konjunktur im Zweifelsfalle eher abwürgt als Inflationstendenzen wachsen zu lassen. Im Ergebnis setzt die ECB ihren einheitlichen Nominalzinssatz für Regionen mit vergleichsweise niedriger Inflation, wie die Bundesrepublik, tendenziell zu hoch an²⁸. Der höhere Realzinssatz vermindert wiederum das Beschäftigungsniveau, und erhöht somit über den Arbeitsmarkt den Druck auf Löhne und Gehälter.

Parallel zum Problem zu hoher Zinssätze schultern durch den Wegfall der Geld- und der Fiskalpolitik im Rahmen von EMU die Sozialpartner die Anpassungslast im Hinblick auf die Bewältigung von Konjunktur- bzw. Wettbewerbsproblemen (Dolvik 2004, Traxler 2003). Unter der beschriebenen veränderten Konfiguration der industriellen Beziehungen impliziert dies in erster Linie eine Anpassung über die Löhne und Gehälter, nicht jedoch über die Erträge der Unternehmen. Dies liefert eine weitere Interpretation der in Abb. 3 dargestellten Entwicklung: Die deutsche Wirtschaft imitierte auf dem Umweg der Lohnzurückhaltung de facto eine Währungsabwertung, um die Stagnationsphase von 2002 bis ca. 2005 über eine Stimulierung des Exportes zu überwinden. Im Ergebnis verstärken sich Standortwettbewerb

²⁸ Des Weiteren sei an dieser Stelle daran erinnert, dass Inflation nicht nur lohninduziert ist. In den letzten Jahren haben eher die hohen Öl- und Rohstoffpreise die Inflation in der BRD angeheizt als das Lohnwachstum.

und Währungsunion gegenseitig bei der Umformung des Systems industrieller Beziehungen zu einem wettbewerbsorientierten System.

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

- Die Erweiterung der europäischen Union um neue Mitgliedsländer in Niedriglohngeländern und die damit verbundenen Anreize zu Produktionsverlagerungen in aktuelle und potenzielle Beitrittsländer führten zu starken Spannungen im System der industriellen Beziehungen in Deutschland. Auswirkungen ergaben sich insbesondere auf das Tarifvertragssystem. Trotz deutlicher Erosionstendenzen hat sich dieses jedoch in seinen Grundzügen bisher erhalten und in jüngster Zeit stabilisieren können.
- Verschärft wird der Druck auf Löhne und Gehälter durch die Realisierung der EMU. Sie verhindert Währungsanpassungen im Konjunkturzyklus und führt in der BRD zu einem tendenziell zu hohen Realzins. Standortwettbewerb und Wirtschafts- und Währungsunion bewirken eine starke Orientierung des Systems industrieller Beziehungen in Deutschland am Ziel der Wettbewerbsfähigkeit.

4. Herausforderungen auf der Handlungsebene

Das vorige Kapitel hat die europäische Integration vor allem als Problem und Herausforderung für das deutsche System industrieller Beziehungen beschrieben. Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Handlungsmöglichkeiten, die auf europäischer Ebene für die Gewerkschaften entstanden sind, um mit den veränderten Bedingungen umzugehen und gegebenenfalls verlorene nationale Handlungsmöglichkeiten zu kompensieren. Zu diesem Zweck erscheint es sinnvoll, zwischen einer Makro- bzw. Mesoebene einerseits und einer Mikroebene andererseits zu unterscheiden, wobei erstere die Ebene der europäischen Institutionen und der Spitzenorganisationen der Dachverbände und letztere die Ebene der europäischen transnationalen Unternehmen umfasst.

Auf den ersten Blick ist auf europäischer Ebene eine machtvolle Gewerkschaftsorganisation entstanden: der Europäischen Gewerkschaftsbund (ETUC, European Trade Union Confederation). Er umfasst gegenwärtig 82 nationale Gewerkschaftsdachverbände mit 60

Millionen Mitgliedern in 36 Staaten und ist die einzige als sektorenübergreifender Sozialpartner durch die Kommission anerkannte gewerkschaftliche Organisation. ETUC verfügt über ein eigenes Forschungsinstitut, ETUI-REHS²⁹. Auf sektoraler (Meso-) Ebene existieren 12 EIFs (European Industrial Federation), z.B. die European Metalworkers' Federation (EMF).

Im Unterschied zu diesem beeindruckenden Bild ist der tatsächliche Einfluss der ETUC vergleichsweise klein. Neben dem Umstand, dass die europäischen Gewerkschaftsorganisationen finanziell am Tropf der EU hängen, wirkt sich der Umstand, dass die ETUC ein Dachverband der Dachverbände ist, womit sich die nationalen Besonderheiten im Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Gewerkschaftsdachverbänden auf die europäische Ebene übertragen, negativ auf den tatsächlichen Einfluss der ETUC aus. In Bezug auf Deutschland ist dieses Merkmal der ETUC problematisch, da der DGB als ETUC-Mitglied seinerseits nur eine schwache Position gegenüber den Branchengewerkschaften hat. Folglich sind die Branchengewerkschaften der ETUC gegenüber kaum verpflichtet, wodurch im Gegenzug Ergebnisse der europäischen Ebene nur wenig verbindlich für die nationale Ebene sind. Auch um derartige Probleme zu lösen, sind die EIFs ebenfalls ETUC-Mitglieder. Diese Struktur verlagert im deutschen Fall das Dilemma der Verbindlichkeit vom DGB auf die EIFs, löst es aber nicht, da deren Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den nationalen Gewerkschaften zumeist nicht größer ist als die der ETUC gegenüber den nationalen Dachverbänden oder die der nationalen Dachverbände gegenüber den einzelnen Gewerkschaften. Die europäische Gewerkschaftsorganisation leidet insgesamt unter einer fehlenden Autorität der europäischen Ebene gegenüber der nationalen Ebene, die genau darauf achtet, nicht zu viele Kompetenzen abzugeben.

Dass es bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Tarifvertragsverhandlungen auf der europäischen Ebene gab, ist allerdings weniger das Ergebnis der organisatorischen Defizite der Gewerkschaftsseite, als vielmehr Folge zweier Umstände: zum einen fehlt auf der europäischen Ebene, wie in Abschnitt 2 beschrieben, ein entsprechender Rechtsrahmen, zum anderen fehlt eine entsprechende Verhandlungsbereitschaft der europäischen Arbeitgeberverbände³⁰

²⁹ Offizielle Angaben der ETUC, siehe www.etuc.org.

³⁰ An der Spitze der privaten Wirtschaft steht BusinessEurope, ehemals UNICE, gegründet 1958, an der Spitze der öffentlichen Wirtschaft steht CEEP, beide sind als Sozialpartner durch die EU anerkannt.

(Traxler 2007). BusinessEurope lehnt verbindliche Kollektivvertragsverhandlungen auf europäischer Ebene grundsätzlich, besonders scharf allerdings in Tariffragen, ab. Es hat dementsprechend auch keine sektorale Untergliederung (Schäfer/Streeck 2008: 228). Den EIFs fehlen ebenfalls verhandlungsfähige Verhandlungspartner auf der Arbeitgeberseite (Falkner 2003: 39). Defensiv ausgelegt sind auch die Entscheidungsprozeduren von BusinessEurope: 80% der von Verhandlungsergebnissen potentiell betroffenen Mitgliedsverbände müssen im Vorfeld für Verhandlungen stimmen, Ergebnisse müssen einstimmig angenommen werden. Die insgesamt ablehnende Einstellung der Arbeitgeber wird auch anhand der, teilweise bereits in Abschnitt 2 beschriebenen, Entwicklung des sozialen Dialogs deutlich: UNICE konnte überhaupt nur durch den "shadow of the law", also die Drohung der Kommission mit eigener Gesetzgebung, zu rechtlich verbindlichen Abkommen (im Bereich der Sozialpolitik) im Rahmen von Kollektivverhandlungen gezwungen werden. Als dieser Druck zu Beginn des 21. Jahrhunderts nahezu vollkommen verschwand, da die Kommission aufgrund ihrer Präferenz zugunsten weicher Regulierungsformen weitgehend darauf verzichtete, weiteren Druck auf die Akteure auszuüben, ging die Bereitschaft UNICEs, sich im Rahmen der "delegierten Gesetzgebung" aktiv an der rechtlichen Ausgestaltung der sozialen Dimension zu beteiligen, auf Null zurück. Es kann daher festgestellt werden, dass UNICE/Business Europe einzig zu dem Zweck bereit ist, verbindliche Kollektivverhandlungen (im Sinne der "delegierten Gesetzgebung") aufzunehmen, schärfere Regulierungen durch die Kommission zu verhindern. Im Ergebnis produziert der nunmehr freiwillige soziale Dialog überwiegend unverbindliche Dokumente (joint opinions, declarations, guidelines, codes of conduct) oder Abkommen, die die Sozialpartner in Eigenregie, d.h. durch ihre angeschlossenen Mitgliedsorganisationen, umsetzen sollen. Angesichts der beschriebenen Probleme der internen Koordinierung und der geringen Verpflichtungsgrade der nationalen Mitgliedsorganisationen gegenüber ihren europäischen Dachverbänden, aber auch aufgrund der Heterogenität der nationale Systeme industrieller Beziehungen, ist eine einheitliche Umsetzung, wenn überhaupt, nur in geringem Umfang zu erwarten, was sich tendenziell bestätigt (Weber 2008).

Angesichts der Schwierigkeiten, auf europäischer Ebene Tarifverhandlungen durchzuführen, sind von gewerkschaftlicher Seite Initiativen zur Lohnkoordinierung in Europa unternommen worden. Die in Kapitel 3 beschriebene Ausrichtung des nationalen Systems industrieller Beziehungen an Wettbewerbsaspekten birgt die Gefahr einer Abwärtsspirale aller

europäischen Löhne im Rahmen eines gegenseitigen Unterbietungswettlaufes. Lohnpolitisch induzierte nationale Wettbewerbsvorteile bleiben, insbesondere innerhalb der EMU-Zone, nicht unentdeckt und lösen entsprechende Gegenmaßnahmen aus. Um derartige Abwärtsspiralen zu verhindern, schlossen bereits 1998 im Rahmen der Doorn-Initiative Gewerkschaften aus Deutschland und den Benelux-Staaten ein Abkommen ab, das eine gemeinsame Lohnformel (die Lohnsteigerung soll der Summe aus Produktivitätszuwachs und Inflationsausgleich entsprechen, diese wird als "verteilungsneutrale" Lohnformel bezeichnet³¹) vorsah. Diese Lohnformel wurde vom EMF und anderen europäischen Gewerkschaftsbünden, wie z.B. der European Trade Union Confederation – Textiles Clothing Leather (ETUF-TCL) als allgemeine lohnpolitische Richtschnur aufgegriffen. Im Jahre 2000 wurde sie von der ETUC als allgemeine Lohnformel anerkannt. Ergänzt werden diese lohnpolitischen Koordinierungsversuche der europäischen Ebene durch grenzübergreifende Gewerkschaftspartnerschaften. So unterhält die IG Metall derartige Partnerschaften mit Gewerkschaften aller an die BRD angrenzenden Länder (Traxler 2003). Einen anderen Weg schlugen die europäische Gewerkschaftsföderation der Baugewerkschaften (European Federation of Building and Wood Workers, EFBWW) und die European Mine, Chemicals, and Energy Workers Federation (EMCEF) ein.³²

Lohnpolitische Koordinierungsversuche sind von zwei grundsätzlichen Problemen geprägt: dem ihrer relativ geringe Wirksamkeit aufgrund mangelnder Verbindlichkeit und damit mangelnder Sanktionierbarkeit, und dem der nationalen Umsetzung. Das erste Problem wird offensichtlich, wenn man sich vor Augen hält, dass z.B. die IG Metall in Deutschland selbst in den vergangenen Jahren diese Lohnformel in ihren Tarifverträgen nicht durchgehend umgesetzt hat und somit hinter dem lohnpolitischen Verteilungsspielraum zurückblieb (Erne

³¹ Es sollte allerdings nicht übersehen werden, dass diese Lohnformel lediglich den status quo erhält und nicht zu redistributiven Effekten führt.

³² Die EFBWW beschloss, die nationale Verhandlungsebene stärken zu wollen und lehnte eine einheitliche Lohnformel ab. Obwohl dieses Vorgehen zunächst wie eine "Renationalisierungsstrategie" wirken mag, implizierte der Versuch einer Wiedererlangung nationaler Handlungsspielräume ebenfalls einen intensiven Aufbau von Austausch- und Koordinierungsstrukturen. EMCEF hingegen legte ein Lohnziel unter Berücksichtigung eines Inflationsausgleichs fest. Zu den Beispielen europäischer Lohnkoordinierungsversuche siehe z.B. Erne (2008), Schulten (2003).

2008:102, allgemein für Deutschland: Dolvik 2004: 304, Schäfer/Streeck 2008: 219)³³. Das zweite Problem entsteht vor dem Hintergrund des beschriebenen Prozesses der Dezentralisierung und Erosion tarifvertraglicher Abdeckungsgrade. Auch wenn der Erfolg einer europäischen lohnpolitischen Koordinierung bislang eher als gering zu bewerten ist, bildet sie dennoch, vor allem auch aufgrund des damit verbundenen Aufbaus von Strukturen der gegenseitigen Konsultation und Information, einen ausbaufähigen Kern einer europäischen Arbeitnehmer- bzw. Gewerkschaftsidentität.

Während der soziale Dialog derzeit aufgrund der beschriebenen Entwicklungen nur schwache Ansatzpunkte für eine effektive gewerkschaftliche Politik auf europäischer Ebene bietet, haben die Gewerkschaften ihre Lobbyarbeit auf Ebene der EU-Institutionen erheblich effektiviert. Zum Ausdruck kam dies etwa im Rahmen der bereits erwähnten Auseinandersetzungen über die Europäische Dienstleistungsrichtlinie³⁴ des ehemaligen Binnenmarktkommissars Frits Bolkestein.

Weitere Beispiele für aus Perspektive der deutschen Gewerkschaften problematische Richtlinien, bzw. Richtlinienvorschläge der EU waren und sind die Übernahmerichtlinie³⁵ und die SE-Verordnung³⁶. Erstere sollte den Fall grenzüberschreitender innereuropäischer

³³ Dahinter verbirgt sich letztlich das Problem des Konflikts zwischen staatenübergreifender Solidarität innerhalb einer Klasse (effektive lohnpolitische Koordinierung zwischen Arbeitnehmern über Grenzen hinweg) und nationaler klassenübergreifender Solidarität (Kooperation von Arbeitgebern und Arbeitnehmern innerhalb eines Staates zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu Lasten Dritter, Arbeitnehmer im Ausland) (Schäfer/Streeck (2008)).

³⁴ In ihrer endgültigen Form offiziell "Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt". Zur Geschichte der Dienstleistungsrichtlinie und der Auseinandersetzung um sie siehe beispielsweise Gajewska (2009) .

³⁵ Offiziell "Richtlinie 2004/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 betreffend Übernahmeangebote". Im Entwurfsstadium sah diese Richtlinie einen weitreichenden Abbau von potentiellen Hindernissen feindlicher Übernahmen vor, der insbesondere von Seiten der Gewerkschaften aufgrund von befürchteten Arbeitsplatzverlusten und Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen kritisch gesehen wurde.

³⁶ Offiziell "EG-Verordnung 2157/2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft". Diese Verordnung wurde unmittelbar mit ihrer Verabschiedung nationales Recht (im Unterschied zu Richtlinien, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen).

Unternehmensübernahmen, die so die Befürchtung der Gewerkschaften, oft mit der Gefahr von Arbeitsplatzverlusten und der Verschlechterung von Arbeitsbedingungen verbunden sind, dahingehend regeln, dass Übernahmen möglichst erleichtert und Abwehrmaßnahmen möglichst verhindert werden. Die Societas Europaea (SE) -Verordnung vollendete den 1970 begonnenen Prozess der Einführung einer eigenständigen europäischen Unternehmensform für Aktiengesellschaften und regelte auch die Frage nach den Mitbestimmungsregeln auf Unternehmensebene. Von Seiten der deutschen Gewerkschaften wurde vor allem eine Umgehung des deutschen Mitbestimmungssystems befürchtet, die den Unternehmen nun durch die Möglichkeit der Überführung in eine SE offenstand.

In beiden Fällen konnten "worst-case"-Szenarien verhindert werden. Im Falle der SE sieht eine eigenständige Richtlinie³⁷, analog zum EWC, Verhandlungen über und den Abschluss einer "Vereinbarung über die Beteiligung der Arbeitnehmer" (Art. 2, Abs. 2) zur Ausgestaltung der Mitbestimmung in der Europäischen Aktiengesellschaft vor, verfügt allerdings als "Fallback"-Option, dass im Falle eines Scheiterns der SE-Mitbestimmungsverhandlungen die Übernahme der Mitbestimmungsregeln mit dem höchsten Mitbestimmungsgrad zu erfolgen hat, womit eine Unterwanderung bestehender Mitbestimmungsregeln weitestgehend ausgeschlossen ist. Auch der ursprüngliche Entwurf der Übernahmerichtlinie wurde durch Ausnahmen und Sonderregelungen stark abgeschwächt. Dessen ungeachtet machen die Beispiele deutlich, dass von Seiten der Europäischen Kommission wenig Unterstützung für gewerkschaftliche Politik zu erwarten ist. Die folgende – provokative – Aussage von Bolkestein belegt, dass zumindest von Teilen der Kommission dem deutschen Typus von Gewerkschaften wenig Sympathie entgegengebracht wird:

"[the trade unions, Callaghan/Höpner] cling to traditional rights as though these were valid for ever, regardless of economic conditions. They want to remain within the comfortable and secure boundaries of what has been referred to as the Rhenish model of capitalism [d.h. das deutsche Modell eines Wohlfahrtskapitalismus, U.J./B.L.], where stakeholders are pampered instead of shareholders, and where consultations take place on

³⁷ Offiziell Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer.

numerous round tables. However, if Europe really wants to become the most competitive and most modern economic area, it must leave the comfortable setting of the Rhenish model and subject itself to the harsher conditions of the Anglo-Saxon form of capitalism, where the rewards, but also the risks, are higher" (Bolkestein, 2002, zitiert nach Callaghan/Höpner 2005: 308).

Angesichts dieser Haltung in der Europäischen Kommission haben die Gewerkschaften bei ihrem Versuch, die europäische Politik zu beeinflussen, sich in jüngster Zeit stärker auf das Europäische Parlament konzentriert. Im Rahmen der Auseinandersetzungen über die Dienstleistungsrichtlinie schwächte denn auch das Parlament – nicht zuletzt unter dem Druck des ETUC und der nationalen Gewerkschaften und der von ihnen organisierten machtvollen Gegendemonstrationen – den ursprünglichen Entwurf stark ab. Am Fall der Dienstleistungsrichtlinie wird aber auch deutlich, dass der gewerkschaftliche Einfluss auf Ergebnisse des legislativen Prozesses im EP stark von der Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften abhängt. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass an den erwähnten Demonstrationen auch Gewerkschaften aus Staaten teilnahmen, die zu den vermeintlichen Gewinnern der ursprünglichen Dienstleistungsrichtlinie gehörten (Gajewska 2009). Als feindlich wahrgenommene Vorschläge der EU können also die transnationale Solidarität stärken. Inwiefern es den Gewerkschaften gelingt, derartig geschlossen aufzutreten, ist dementsprechend eine wichtige Determinante gewerkschaftlichen Einflusses auf europäischer Ebene.

Gänzlich außerhalb des Einflussbereichs der Gewerkschaften stehen der ECJ und die ECB. Letztere wirkt, wie oben beschrieben, über ihre Geldpolitik auf das System industrieller Beziehungen ein, ist jedoch durch die Verträge explizit vor Eingriffen politischer Natur geschützt. Die Unabhängigkeit des ECJ wirkt sich umso problematischer aus, als im Bereich der industriellen Beziehungen in den Jahren 2007 und 2008 eine Reihe von Urteilen des ECJ ergangen sind, die das Potential haben, die Systeme industrieller Beziehungen in Europa, teilweise gerade auch in Deutschland, nachhaltig zu schwächen. Im Fall "Rüffert"³⁸ hatte der

³⁸ Offiziell Rechtssache C-346/06, Dirk Rüffert gegen Land Niedersachsen, Herr Rüffert war im Verfahren als Insolvenzverwalter einer insolventen Baufirma Kläger gegen das Land Niedersachsen.

ECJ das sogenannte "Tariftreuegesetz" des Landes Niedersachsen zu Fall gebracht, das ursprünglich vorsah, dass ein Arbeitgeber, der sich um einen öffentlichen Auftrag des Landes bewirbt, nur dann zum Zuge kommen kann, wenn er die ortsüblichen Tariflöhne bezahlt. Es sollte so Lohndumping im europäischen Rahmen unterbunden werden. Das Tariftreuegesetz sollte dabei nur für staatliche Aufträge gelten. Argument des ECJ bei der Verwerfung des Gesetzes war, dass lediglich ein gesetzlicher oder ein für allgemein verbindlich erklärter Mindestlohn gefordert werden dürfe, andere Regelungen, auch wenn sie für Inländer und europäische Ausländer gleichermaßen gelten und somit keine Diskriminierung stattfindet, seien nicht mit EU-Recht vereinbar.

Die Fälle "Laval"³⁹ und "Viking"⁴⁰, die sich auf schwedisches, bzw. finnisches Recht beziehen, gehen hier noch einen Weg weiter, auch wenn sie nicht unmittelbar auf die deutsche Situation anzuwenden sind. In beiden Fällen wollten die jeweiligen nationalen Gewerkschaften die Einhaltung nationaler Regeln und Tarife durch ausländische Arbeitgeber beim Einsatz ihrer Beschäftigten auf schwedischem bzw. finnischem (Hoheits-) Gebiet erzwingen, um ein Unterbieten der nationalen Standards zu vermeiden. Das gewählte Mittel war der Streik, wobei Beschäftigte anderer Unternehmen die jeweiligen Einsatzorte der ausländischen Arbeitnehmer blockierten. Der ECJ erklärte dieses Vorgehen für nicht vereinbar mit EU-Recht, da diese Betätigung der skandinavischen Gewerkschaften dazu geeignet sei, den freien Kapital- und Dienstleistungsverkehr zu mindern und so die Erbringung von Dienstleistungen und den Einsatz von Kapital in den betreffenden Ländern unattraktiver machen würden. Die

³⁹ Offiziell Rechtssache C-341/05, "Laval un Partneri Ltd gegen Svenska Byggnadsarbetareförbundet"; das lettische Bauunternehmen Laval, verklagte dabei die schwedische Bauarbeitergewerkschaft. Diese hatte versucht, durch Bestreiken einer schwedischen Baustelle, auf der entsendete Mitarbeiter Lavals tätig waren, Laval zu Verhandlungen und zum Abschluss eines Tarifvertrages zu zwingen.

⁴⁰ Offiziell Rechtssache C-438/05, International Transport Workers' Federation (ITF) und Finnish Seamen's Union (FSU) gegen Viking Line ABP und OÜ Viking Line Eesti, die finnische Reederei Viking Line hatte eine estnische Tochtergesellschaft gegründet, um eine Fähre umfliegen und mit einer neuen estnischen, unter Lohn Gesichtspunkten günstigeren, Crew fahren zu lassen. Der internationale Gewerkschaftsbund untersagte seinen Mitgliedern, darunter die entsprechende estnische Gewerkschaft, daraufhin, mit Viking Line zu verhandeln. Gleichzeitig drohte die FSU mit Streik. Im Rahmen gerichtlicher Auseinandersetzungen zwischen Viking Line und den Gewerkschaften landete die Rechtssache beim ECJ.

Staaten, bzw. ihre Gewerkschaften, dürften lediglich die Einhaltung gewisser Minimalregeln, wie z. B. die Zahlung eines nationalen Mindestlohnes, fordern und kontrollieren. Aus Sicht der Gewerkschaften verkehrt der ECJ mit diesen drei Urteilen die Vorschriften der Entsenderichtlinie in ihr Gegenteil um: Galt bislang die Auffassung, die Entsenderichtlinie lege nicht zu unterschreitende Minimalstandards fest und lasse den Mitgliedsstaaten darüber hinaus Freiräume, weitergehende Vorschriften zu erlassen, erscheinen die Bestimmungen der Entsenderichtlinie nunmehr als nicht zu überschreitendes Maximum hinsichtlich der Regulierung von Arbeit. .

Die Urteile in den Fällen "Viking" und "Laval" sind darüber hinaus nicht nur problematisch, weil sie den Kerngedanken des Streikes ad absurdum führen, sondern auch aufgrund des Umstands, dass der ECJ hier in einem Fall ohne Zuständigkeit der EU, bzw. EC⁴¹ unter Verweis auf die vier Grundfreiheiten interveniert und dabei selbst nationales Verfassungsrecht, das in den betroffenen Staaten die Koalitionsfreiheit sichert, für nachrangig gegenüber den vier Grundfreiheiten erklärt hat. Entsprechend hat dieses Urteil scharfen Widerspruch erfahren, von Forderungen nach einer stärkeren politischen Kontrolle des Gerichtshofs (Höpner 2009) bis zum Aufruf zum (zivilen) Ungehorsam (Scharpf, 2008).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Ebene der EU-Institutionen und des sozialen Dialogs für die Gewerkschaften gegenwärtig nur wenige Möglichkeiten der Durchsetzung gewerkschaftlicher Gestaltungsvorstellungen bieten. Die Restriktionen sind zu umfassend, der Reformbedarf zu gross und der politische Wille nicht erkennbar. Nötig wäre eine Rückkehr des "Schattens des Rechts" der Kommission, um die Arbeitgeberverbände zu verbindlichen Verhandlungen zu zwingen und die Schaffung eines Rechtsrahmens für europäische Tarifverträge, aber auch eine Verankerung der sozialen Dimension in den Verträgen als gleichberechtigtem Ziel der EU neben den vier Grundfreiheiten, um die Systeme industrieller Beziehungen in Europa vor Ein- und Angriffen des ECJ zu bewahren (skeptisch hierzu Höpner 2009). Hierzu würde es eines politischen Willens und einer einheitlichen politischen Vorstellung bezüglich der zukünftigen Gestalt der EU bedürfen, beides scheint für die nahe Zukunft eher

⁴¹ Wie in Abschnitt 2 beschrieben nimmt der EC-Vertrag Kernfragen der industriellen Beziehungen aus dem Regelungsbereich der EU heraus.

unwahrscheinlich zu sein.

In diesem Zusammenhang sollte nicht übersehen werden, dass die verschiedenen Auseinandersetzungen um europäische Gesetzesvorhaben, aber auch die ECJ-Urteile, zumindest im "Laval"-Fall, zu einem verstärkten Austausch und neuen Ansätzen einer europäischen Solidarität der Gewerkschaften geführt haben. Im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie beteiligten sich auch Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsstaaten, also aus den vermeintlichen Gewinnerländer der Deregulierung, an den Protesten, während im Zuge von "Laval" schwedische und lettische Gewerkschaften ihren Austausch soweit intensivierten, dass am Ende ein Abkommen zustande kam, das versuchen soll, derartige Fälle in Zukunft zu verhindern (Gajewska 2009). Ob derartige Formen der grenzüberschreitenden Kooperation zu einer dauerhaft tragfähigen Solidarität der europäischen Gewerkschaften und Arbeitnehmer führen, bleibt abzuwarten, aber auch diese Entwicklung könnte, wie die lohnpolitische Koordinierung, immerhin ein Nukleus sein.

Ein weiterer Nukleus für transnationale Gewerkschaftspolitik können die Europäischen Betriebsräte sein. Zwar erscheint der EWC, wie bereits erwähnt, aus deutscher Sicht als unzureichend, da seine formalen Rechte schwach und nicht mit denen eines deutschen Betriebsrats zu vergleichen sind. "EWC-Optimisten" halten den Maßstab des deutschen Betriebsrats mit seiner starken rechtlichen Stellung allerdings für überzogen. Ihrer Ansicht nach ist der EWC ein Startpunkt für die weitere Entwicklung der Europäischen Betriebsräte über die Richtlinie hinaus und stellt nicht den Endpunkt einer Entwicklung dar.

In der Forschung hat sich diese Perspektive zu einem gewissen Teil bewahrheitet (Kotthoff 2006). So wurden erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen EWCs festgestellt. In der empirischen EWC-Forschung hat sich mittlerweile eine Typologie durchgesetzt (Lecher et al. 1999; Kotthoff 2006), die von einem "mitgestaltenden" EWC auf der einen Seite bis zu einem nur "symbolischen" EWC auf der anderen Seite reichen. Während der Typus des "mitgestaltenden" EWCs das von der Richtlinie vorgegebene Niveau der Handlungsmöglichkeiten überschritten hat und sich tendenziell in Richtung Verhandlung und Mitgestaltung bewegt, stagnieren "symbolische" EWCs hinsichtlich ihrer Entwicklung seit der Gründung, häufig aufgrund interner Schwierigkeiten zwischen den nationalen

Arbeitnehmervertretern. Eine wichtige Rolle spielt auch die jeweilige transnationale Struktur des Unternehmens bei der Bewertung des Nutzens von EWCs. Für Arbeitnehmer in der deutschen Niederlassung eines ausländischen MNCs kann der EWC z. B. eine wertvolle Ressource sein, da der deutsche Betriebsrat nicht oder kaum an Informationen der ausländischen Unternehmensleitung herankommt. Umgekehrt können die betrieblichen Interessenvertretungen in Niederlassungen deutscher Unternehmen von den besonderen Mitbestimmungsrechten und Ressourcen profitieren, die die deutschen Betriebsräte an den Heimatstandorten haben.

Die Chance der Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten durch die EWCs werden auch an dem Beispiel des European Employee Forum (EEF), dem europäischen Betriebsrat von GM Europe, deutlich. Das Beispiel zeigt auch, dass die Herausforderungen der zunehmenden europäischen Integration und des Standortwettbewerbs die Entwicklung einer europäischen Arbeitnehmervertretung beschleunigen können. GME, mit diversen Standorten in West- und Osteuropa vertreten, heizte regelmäßig Wettbewerbe um die Vergabe von Produktionsprogrammen an die verschiedenen Standorte des Konzerns an und versuchte bei diesen Gelegenheiten, entsprechende Konzessionen der Arbeitnehmer zu erreichen. Nachdem dies zu Beginn gelang, entwickelte sich der EWC (bzw. im Falle GME das EEF) im weiteren Verlauf zu einem Organ des Informationsaustausch, der Konsultation und der Koordinierung zwischen den Standorten und konnte auf diese Weise den Standortwettbewerb zumindest eindämmen. Das Beispiel GM zeigte auch die Möglichkeiten auf, die sich aus einer Verknüpfung von EWC und europäischer Gewerkschaftsebene ergeben können. Im Rahmen einer Ankündigung des GME-Managements 2004, 12.000 Arbeiter europaweit zu entlassen, organisierten der europäische Metallgewerkschaftsbund EMF, das EEF und die nationalen Gewerkschaften einen gemeinsamen, europaweiten Aktionstag, an dem sich 50.000 Beschäftigte in allen Standorten beteiligten. Gleichzeitig intensivierten das EEF, der EMF und die nationalen Gewerkschaften im Rahmen dieser Auseinandersetzungen ihre Zusammenarbeit, indem sie eine europäische Koordinierungsgruppe gründeten. Unterstützt durch diese Gruppe konnte ein zweites Rahmenabkommen, das ein bereits 2001 abgeschlossenes Abkommen zwischen dem GME-Management und dem EWC ergänzte, auf europäischer Ebene ausgehandelt werden, das aus Sicht der Gewerkschaften die Restrukturierungen bei GME in geordnete Bahnen (keine kompletten Werksschließungen, "sharing the pain" zwischen allen Standorten) lenken konnte.

Unterstützung durch europäische Gewerkschaftsbünde und nationale Gewerkschaften ist somit eine wichtig Determinante für den Erfolg eines EWCs. Dementsprechend versuchen die europäischen Gewerkschaftsbünde durch Koordinierung der EWC-Aktivitäten eine Stärkung der sektoralen Ebene zu erreichen und umgekehrt die Position der einzelnen EWCs zu verbessern (Pulignano 2008). Das GME-Beispiel zeigte aber auch Probleme auf: Zum einen ist der Aufbau einer europaweite Interessenvertretung und Koordinierung der Standorte ein langwieriger Prozess, der auch Rückschläge verkraften können muss, zum anderen ist grenzüberschreitende Solidarität gegenwärtig in erster Linie das Ergebnis von Interessenabwägungen, so dass "the commitment to cross-boarder cooperation should not be taken for granted" (Bernaciak 2008: 4). Es sollte auch nicht vergessen werden, dass in vielen Fällen die EWCs sich nicht zu effektiven Organen der Interessenvertretung entwickeln konnten. Dies verweist, ähnlich wie im Fall einer europäischen Lohnkoordinierung oder bei der Entwicklung neuer Formen der Solidarität im Abwehrkampf gegen EU-Maßnahmen, erneut auf das Problem der transnationalen Arbeitnehmeridentität. Die Zukunft des EWCs und sein Erfolg hängen, neben der zweifelsohne wichtigen Frage nach der Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens, somit auch von der Frage ab, inwiefern es innerhalb eines stark kompetitiven Umfelds gelingt, Formen transnationaler Solidarität (weiter-) zu entwickeln.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen:

- Wenngleich als Element im Aufbau einer handlungsfähigen Akteursstruktur weiterhin wichtig, scheint der soziale Dialog seit der Jahrhundertwende hinter den in den 90er Jahren bereits erreichten Stand zurückzufallen. In Anbetracht der Widerstände seitens BusinessEurope gegen verbindliche Kollektivverhandlungen sind die Chancen für europäische Tarifverträge gegenwärtig gering einzuschätzen.
- Gegenüber der europäischen Politikebene haben die Gewerkschaften Lobbypositionen aufgebaut, die, wie der Fall der Dienstleistungsrichtlinie zeigt, den gewerkschaftlichen Einfluss durchaus erfolgreich zur Geltung gebracht haben. Der gestiegenen Bedeutung des Europäischen Gerichtshofs bei der Gestaltung europäischer Arbeits- und Sozialpolitik haben die Gewerkschaften gegenwärtig aber wenig entgegenzusetzen.

- Anhand der lohnpolitischen Koordinierung auf Gewerkschaftsebene sowie der Entwicklung der EWCs auf Unternehmensebene konnte gezeigt werden, dass sich den nationalen Gewerkschaften bzw. Interessenvertretungen auf europäischer Ebene insbesondere im Umgang mit transnationalen Problemlagen durchaus erweiterte Handlungsmöglichkeiten bieten.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Dieser Aufsatz ging der Frage nach, welchen Einfluss die europäische Integration auf das deutsche System industrieller Beziehungen hat. Untersucht wurden unterschiedliche Formen von Einflussmöglichkeiten.

Eine Einflussmöglichkeit ist die direkte Einflussnahme europäischer Politik auf die nationalen Systeme industrieller Beziehungen. Die Untersuchung hat ergeben, dass eine solche direkte Einflussnahme kaum eine Rolle spielt, sie läge auch außerhalb des gegenwärtigen Kompetenzbereichs der Europäischen Union.

Nicht übersehen werden sollte allerdings der indirekte Einfluss, der sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für die nationalen Systeme (nicht nur das deutsche) industrieller Beziehungen in Europa ergeben. Durch seine im wesentlichen auf die Durchsetzung der vier Grundfreiheiten ausgerichteten Rechtsprechung werden – wie jüngst im Falle “Laval” – grundlegende gewerkschaftliche Rechte, hier das Streikrecht, berührt. Die Zunahme solcher (aus Sicht der Gewerkschaften problematischer) Urteile wird zur Folge haben, dass sich die Gewerkschaften ihrerseits stärker um Einflussnahme auf die Ausgestaltung des europäischen Institutionensystems und seiner politischen Ausrichtung bemühen werden.

Die Einflüsse der europäischen Integration sind, so das Ergebnis unserer Untersuchung, eher struktureller Natur und beruhen auf indirekten Wirkungsbeziehungen. Im Rahmen dieses Aufsatzes wurden zwei solcher Wirkungsbeziehungen näher untersucht: zum einen die Einflüsse, die sich aus der Erweiterung der EU um neue Mitgliedsländer vor allem in Niedriglohngebieten ergeben. Die dadurch wachsende Heterogenität Europas hat – bei gleichzeitiger Gewährleistung der vier ökonomischen Freiheiten – die innereuropäischen

Möglichkeiten der Standortwahl und der Verlagerung unternehmerischer Aktivitäten enorm erweitert. Dies führte zu einem starken Druck auf ein "concession bargaining" vor allem auf der Ebene der Unternehmen und Betriebe, um Standortverlagerungen zu verhindern oder Kompromisse im Hinblick auf die Rückwirkungen auf die bestehenden Standorte zu erzielen. Die Zunahme von auf diese Weise ausgehandelten Abweichungen von den Tarifverträgen und ihre dezentrale Aushandlung wiederum hat gravierende Auswirkungen auf das System der unternehmensübergreifenden Branchen- oder sektorweiten Tarifverhandlungen.

Ein weiterer indirekter Wirkungszusammenhang ergibt sich aus der Ausgestaltung der Europäischen Währungsunion. Sind die Einflüsse, die sich aus der EU-Osterweiterung und der Thematik der Verlagerung ergeben, oft spektakulär und Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen, so sind die Einflüsse des neuen makroökonomischen Kontextes und der Druck, den sie auf die Lohnpraktiken in Deutschland ausüben, eher "leiser" Natur. Im Ergebnis wirken beide strukturellen Einflusslinien auf eine Verstärkung von Wettbewerbsimperativen in der betrieblichen und tariflichen Gestaltung der Arbeitsbedingungen. Dies wird von den deutschen Gewerkschaften im Prinzip akzeptiert, führt im Einzelfall zum Beispiel konkreter Betriebsschließungen jedoch auch hin und wieder zu heftigen Konflikten.

Eine weitere mögliche Form des Einflusses auf die nationalen industriellen Beziehungen lässt sich durch den Aufbau von Institutionen zur Regulierung von Fragen industrieller Beziehungen auf europäischer Ebene erwarten. Die Untersuchung hat allerdings gezeigt, dass ein solcher Aufbau im Zuge des europäischen Integrationsprozesses außerordentlich zögerlich erfolgte. Vor allem die Arbeitgeberseite zeigt bisher wenig Neigung zu Kollektivverhandlungen auf europäischer Ebene. Zugleich sind die deutschen Gewerkschaften nur sehr begrenzt bereit, Kompetenzen und Ressourcen auf die europäische Ebene zu verlagern. Allerdings sind Anzeichen zu erkennen, dass sich diese Bereitschaft in letzter Zeit erhöht hat. Dennoch sind zum jetzigen Zeitpunkt die europäischen Strukturen eher als Ergänzung, nicht aber als Substitut des nationalen Systems anzusehen. Wichtige Ansatzpunkte zur Stärkung der europäischen Handlungsebene sind die europäischen Betriebsräte sowie Koordinierungs- und Kooperationsinitiativen der europäischen Gewerkschaften untereinander. Beides kann in Zukunft zur Entwicklung einer stärker europäischen Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsidentität führen, wie sie gegenwärtig erst in Ansätzen erkennbar ist.

6. Literaturverzeichnis

Ahlers, Elke, Öz, Fikret, Ziegler, Astrid (2007) : Standortverlagerung in Deutschland – einige empirische und politische Befunde, edition der Hans-Böckler-Stiftung 194, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Bernaciak, Magdalena (2008) : Labour cooperation or labour conflict in the enlarged EU? Trade union responses to the rise of the automotive industry in Central-Eastern Europe, ETUI-REHS Working Paper 2008.6, Brüssel: ETUI.

Bieler, Andreas (2006) : The struggle for a social Europe. Trade unions and EMU in times of global restructuring, Manchester: Manchester University Press.

Bispinck, Reinhard, Schulten, Thorsten (2005) : Deutschland vor dem tarifpolitischen Systemwechsel?, in: WSI-Mitteilungen, 58 (8), S. 466-472.

Blanke, Thomas, Hoffmann, Jürgen (2006) : Auf dem Weg zu einem Europäischen Sozialmodell?, in: Kritische Justiz, 39 (2), 134-150.

Bluhm, Katharina (2001) : “Exporting or Abandoning the ‘German Model’?: Labour Policies of German Manufacturing Firms in Central Europe”, in: European Journal of Industrial Relations, 7 (2), S.153-173.

allaghan, Helen, Höpner, Martin (2005) : European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization, in: Comparative European Politics, 3 (3), S. 307-332.

Deutscher Industrie-und Handelskammertag (DIHK) (2008) : Ergebnisse einer DIHK-Umfrage bei den Industrie-und Handelskammern Frühjahr, 2008, DIHK: Berlin.

Dolvik, Jon Erik (2004) : Industrial relations in EMU: are renationalization and Europeanization two sides of the same coin?, in: Martin, Andrew, Ross, George (Hg.) : Euros and Europeans. Monetary Integration and the European Model of Society, Cambridge: Cambridge University Press.

Erne, Roland (2008) : European Unions. Labor's quest for a transnational democracy, Ithaca: Cornell University Press.

Falkner, Gerda (2003) : Social Dialogues at European Level: Past and Future, in: Keller, Berndt, Platzer, Hans-Wolfgang (Hg.) : Industrial Relations and European Integration, Aldershot: Ashgate.

Falkner Gerda, Treib, Oliver, Hartlapp, Miriam, Leiber, Simone (2005) : Complying with

Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States, Cambridge: Cambridge University Press.

Gajewska, Katarzyna (2009) . Transnational Labour Solidarity. Mechanisms of commitment to cooperation within the European trade union movement, London: Routledge.

Haas, Ernst (1968) : The uniting of Europe. Political, social, and economic forces, 1950-1957, Stanford: Stanford University Press.

Haipeter, Thomas (2009) : Tarifabweichungen und Flächentarifverträge. Eine Analyse der Regulierungspraxis in der Metall- und Elektroindustrie: Wiesbaden: VS.

Hall, Peter, Franzese, Robert (1998) : Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union, in: International Organization, 52 (3), S. 505-535.

Hoffmann, Jürgen (2006) : The relevance of the exit option: the challenge for European trade unions of post-Fordism, internationalisation of the economy and financial market capitalism, in: Transfer, 12 (4), S.609-620.

Horváth, Jenő (2003) : A Chronology of the History of European Integration 1945-2000, Budapest: Europa-Institut Budapest.

Höpner, Martin (2009) : Integration durch Usurpation – Thesen zur Radikalisierung der Binnenmarktintegration, in: WSI-Mitteilungen, 62 (8), S. 407-415.

Jacobi, Otto, Keller, Berndt, Müller-Jentsch, Walther (1998) : Germany: Facing New Challenges, in: Ferner, Anthony, Hyman, Richard (Hg.) : Changing industrial relations in Europe, Oxford: Blackwell, S. 190-238.

Jürgens, Ulrich, Krzywdzinski, Martin (2009a), Changing East-West Division of Labour in the European Automotive Industry, in: European Urban and Regional Studies, No.1, Vol.16, S. 27-42

Jürgens, Ulrich, Krzywdzinski, Martin (2009b) : Verlagerung nach Mitteleuropa und Wandel der Arbeitsmodelle in der Automobilindustrie, Arbeitsheft 57 der Otto-Brenner-Stiftung, Frankfurt am Main: Otto-Brenner-Stiftung.

Kädtler, Jürgen, Hertle, Hans-Hermann (1997) : Sozialpartnerschaft und Industriepolitik: Strukturwandel im Organisationsbereich der IG Chemie-Papier-Keramik, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Keller, Berndt (2006) : The Political Economy of Employment Relations in the European Union, in: Lewin, David (Hg.) : Contemporary Issues in Employment Relations, Champaign: Labor and Employment Relations Association.

Kotthoff, Hermann (2006) : Lehrjahre des Europäischen Betriebsrats : zehn Jahre transnationale Arbeitnehmervertretung, Berlin: Edition Sigma.

Lecher, Wolfgang, Platzer, Hans-Wolfgang, Rüb Stefan (1999) : Europäische Betriebsräte, Perspektiven ihrer Entwicklung und Vernetzung, Baden-Baden: Nomos.

Mahnkopf, Birgit, Altvater, Elmar (1995) : Transmission Belts of Transnational Competition? Trade Unions and Collective Bargaining in the Context of European Integration, in: European Journal of Industrial Relations, 1 (1), S. 101-117.

Martin, Andrew (2004) : The EMU macroeconomic policy regime and the European social model, in: Martin, Andrew, Ross, George (Hg.) : Euros and Europeans. Monetary Integration and the European Model of Society, Cambridge: Cambridge University Press, S. 20-50.

Massa-Wirth, Heiko, Seifert, Hartmut (2005) : German pacts for employment and competitiveness. Concessionary bargaining as a reaction to globalisation and European integration, in: Transfer, 1/2005, S. 26-44.

Mearidi, Guglielmo, Marginson, Paul, Fichter, Michael, Frybes, Marcin, Stanojevic, Miroslav, Tóth, András (2009) : The Complexity of Relocation and the Diversity of Trade Union Responses: Efficiency-oriented Foreign Direct Investment in Central Europe, in: European Journal of Industrial Relations, 15 (1), S.27-47.

Müller-Jentsch, Walther, Weitbrecht, Hansjörg (Hg.) (2003) : The Changing Contours of German Industrial Relations, München: Hampp.

Pasture, Patrick (2001) : The Flight of the Robins. European Trade Unions at the Beginnings of the European Integration Process, in: De Wilde, Bart (Hg.) : The past and future of international trade unionism: international conference, Gent: IALHL.

Pulignano, Valeria (2008) : The Role of European Works Councils in the Internationalization of the Labour Movement, in: Blanpain, Roger (Hg.) : Challenges of European Employment Relations, Bulletin of Comparative Labour Relations, 67, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Rhodes, Martin (1998) : Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A future of 'Competitive Corporatism?', in: Rhodes, Martin, Meny, Yves (Hg.) : The future of European Welfare: A new social contract, Hampshire: Macmillan Press, S. 178-203.

Salmon, Trevor, Nicoll, William (Hg.) (1997) : Building European Union. A documentary history and analysis, Manchester: Manchester University Press.

Scharpf, Fritz W. (1999) : Governing in Europe: effective and democratic?, Oxford: Oxford

University Press.

Scharpf, Fritz W. (2008) : "Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen", Interview mit Fritz Scharpf, in: Die Mitbestimmung, Nr. 7+8/2008, S. 18-23.

Schäfer, Armin, Streeck, Wolfgang (2008) : Korporatismus in der Europäischen Union, in: Höpner, Martin, Schäfer, Armin (Hg.) : Die politische Ökonomie der europäischen Integration, Schriften aus dem MPIfG Bd. 61, Frankfurt: Campus, S. 203-240.

Schröder, Christoph (2007) : Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich, in: IW-Trends, 34 (4), S. 3-20.

Schulten, Thorsten (2000) : Zwischen nationalem Wettbewerbskorporatismus und symbolischem Euro-Korporatismus – zur Einbindung der Gewerkschaften in die neoliberale Restrukturierung Europas, in: Bieling, Hans-Jürgen, Steinhilber, Jochen (Hg.) : Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 222-242.

Schulten, Thorsten (2003) : Europeanisation of Collective Bargaining: Trade Union Initiatives for the Transnational Coordination of Collective Bargaining, in: Jacobi, Otto, Jepsen, Maria, Keller, Berndt, Weiss, Manfred (Hg.) : Social Embedding and the Integration of Markets – An Opportunity for Transnationale Trade Union Action or an Impossible Task, Edition der Hans-Böckler-Stiftung 195, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Schulten, Thorsten (2008) : Europäischer Tarifbericht des WSI 2007/2008, in: WSI-Mitteilungen, 61 (9), S. 471-478.

Siegel, Nico (2004) : EMU and German welfare capitalism, in: Martin, Andrew, Ross, George (Hg.) : Euros and Europeans. Monetary Integration and the European Model of Society, Cambridge: Cambridge University Press, S. 103-125.

Streeck, Wolfgang, Hassel, Anke (2004) : The Crumbling Pillars of Social Partnership, in: Kitschelt, Herbert, Streeck, Wolfgang (Hg.) : Germany: Beyond the Stable State, London: Frank Cass.

Streeck, Wolfgang (2008) : Industrial Relations Today: Reining in Flexibility, MPIfG Working Paper 08/3, Köln: MPIfG.

Stirk, Peter M. (1996) : A History of European Integration since 1914, London: Pinter.

Traxler (2003) : European Monetary Union and Collective Bargaining, in: Keller, Berndt, Platzer, Hans-Wolfgang (Hg.) : Industrial Relations and European Integration, Aldershot: Ashgate.

Traxler (2007) : The Role of Collective Bargaining In The European Social Model, in: Jacobi, Otto, Jepsen, Maria, Keller, Berndt, Weiss, Manfred (Hg.) : Social Embedding and the Integration of Markets – An Opportunity for Transnationale Trade Union Action or an Impossible Task, Edition der Hans-Böckler-Stiftung 195, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Waddington, Jeremy, Kerckhofs, Peter (2003) : European Works Councils: what is the current state of play?, in: Transfer, 9 (2), S. 322-339.

Weber, Sabine (2008) : Autonome Sozialdialoge auf EU-Ebene. Zur Problematik der Implementation von "Texten der neuen Generation", in: Industrielle Beziehungen, 15 (1), S. 53-75.

Zeitlin, Jonathan, Pochet, Philippe (Hg.) (2005) : The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies, Brüssel: P.I.E. – Peter Lang.