

*Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.)*

Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die  
soziale Dimension des Binnenmarktes '92

FEG Arbeitspapier Nr. 4

*Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.)*

Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die  
soziale Dimension des Binnenmarktes '92

Arbeitspapier Nr. 4  
der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften  
FEG

Impressum

FEG Arbeitspapier Nr. 4

Redaktionelle Bearbeitung: Margund Zetzmann

Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der

Philipps-Universität Marburg

Marburg 1991

---

## Inhalt

Vorbemerkung	7
Frank Deppe <b>Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen im EG-Prozeß</b>	9
Klaus Peter Weiner <b>Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in ausgewählten EG-Staaten im Vorfeld des Binnenmarktes '92</b>	25
Klaus Busch <b>Binnenmarkt 1992 - Herausforderung für die Gewerkschaften</b>	35
Karin Rögge <b>Unternehmensstrategien im Binnenmarkt 92</b>	45
Manfred H. Bobke <b>Soziale Grundrechte in der EG</b>	51
Klaus Buchholz <b>Gewerkschaftliche Interessenvertretung im Binnenmarkt '92 - Positionen, Initiativen und Erfahrungen des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes</b>	63
Kurt P. Tudyka <b>Wirtschafts- und Sozialraum Europa - Begriff, Programm und Politik</b>	69
Susanne Schunter-Kleemann <b>Die Gleichstellungspolitik der EG - Formaler Anspruch und politische Praxen</b>	79
Otto Jacobi <b>Pionierrolle der deutschen Gewerkschaften? Zur Gewerkschaftspolitik im Binnenmarkt '92</b>	93
Zu den AutorInnen	101

---

---

## Vorbemerkung

Das Arbeitspapier enthält die Referate, die am 15. und 16. Februar 1991 bei einem Workshop der Marburger "Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft" (FEG) vorgetragen und diskutiert wurden. Sie sind der Thematik "Die Perspektiven der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92" gewidmet.

Der Workshop verfolgte das Ziel, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Repräsentantinnen und Repräsentanten von Interessenverbänden, die europäische Politik betreiben, zusammen mit interessierten Studentinnen und Studenten zu einer Diskussion über die Perspektiven der europäischen Integration, besonders aber über die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen bzw. der industriellen Beziehungen im Kontext des Binnenmarktes '92 zusammenzuführen. Dabei sollte speziell die Problematik der gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf der Ebene der EG berücksichtigt werden; denn der Bedarf nach einer transnationalen Strategie wird inzwischen allgemein anerkannt, obwohl die Enttäuschung darüber nicht zu verkennen ist, daß zwischen der transnationalen wirtschaftlichen Verflechtung der Unternehmungen und der damit verbundenen Machtstrukturen einerseits und den transnationalen Kooperationsformen der organisierten Arbeitnehmerinteressen andererseits eine gewaltige Kluft besteht, die in den letzten Jahren sich eher erweitert hat. Der Austausch zwischen Wissenschaft und Politik, dem dieser Workshop diene, sollte auch der Klärung der Ursachen solcher Diskrepanzen und der Diskussion von Strategien zu ihrer Überwindung dienen.

Gleichzeitig ging es bei diesem Workshop auch darum, erste Ergebnisse eines Forschungsprojektes der FEG vorzustellen und zu diskutieren, das im Jahre 1990 am Beispiel von sieben Länderstudien der Frage nachgegangen ist, ob sich ein Zusammenhang zwischen den Vergesellschaftungs- und Verflechtungsprozessen in der EG und der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten der EG nachweisen läßt, und ob das Projekt des Binnenmarktes '92 seinerseits die Strategien der relevanten Akteure (der Regierungen, der Gewerkschaften, der Unternehmerverbände, der Unternehmen selbst) beeinflußt. Die Ergebnisse dieser Untersuchung sollen noch im Laufe des Jahres 1991 veröffentlicht werden.

Dieser Workshop wurde ebenso wie die Studie über die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in der EG von der "Schader-Stiftung zur Förderung der Gesellschaftswissenschaften" (Darmstadt) unterstützt. Ihr sei an dieser Stelle ein besonderer Dank ausgesprochen. Zu danken ist auch der Marburger Philipps-Universität, die sowohl die Arbeit der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft als auch die Durchführung des Workshop unterstützt hat. In diese Danksagung einschließen möchten wir Margund Zetzmann, Eva Lavon und Wolfram Burkhardt, die zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung dieses Workshop beigetragen haben.

*Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner*



---

Frank Deppe

## Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen im EG-Prozeß

1.

Ausgangspunkt unserer Untersuchung der Arbeitsbeziehungen im EG-Prozeß waren die folgenden Fragen: Gibt es einen erkennbaren Zusammenhang bzw. eine Wechselwirkung zwischen der Dynamisierung der Integration seit Mitte der achtziger Jahre (EEA, Weißbuch zum Binnenmarkt, erste Stufe der Währungsunion) und Veränderungen in den Systemen der Arbeitsbeziehungen? Wenn ein solcher Zusammenhang erkennbar ist, dann wäre desweiteren zu fragen, auf welchen Politikebenen (unter Ein-schluß der EG-Ebene) solche Veränderungen unter Beteiligung welcher Akteursgruppen realisiert werden? Dabei könnte schließlich auch noch danach gefragt werden, wie die beteiligten Akteure die Dynamisierung der Integration - insbesondere die Herstellung des Binnenmarktes - strategisch antizipieren und umsetzen. Und dabei steht natürlich unvermeidlich im Hintergrund die alte Frage der Integrationsforschung und -theorie nach den inneren Beziehungen zwischen ökonomischer und politischer Verflechtung und hier vor allem von Nationalstaatlichkeit und Supranationalität.

Diese Fragestellung könnte durch eine Analyse der Konzeptionen über die "soziale Dimension" des Binnenmarktes überprüft werden. Genauer: Sind Tendenzen zur Etablierung von Regulationsformen der Arbeitsbeziehungen auf der EG-Ebene erkennbar und welche praktische Gestaltungsfunktion kommt ihnen zu? Die zuletzt gestellte Frage läßt sich relativ einfach beantworten. Der Sozialpolitik in der Gemeinschaft - so faßt Ulrich Weinstock die Problematik zusammen - ist nie "eine eigenständige, wirklich bestimmende Rolle zugekommen" und an diesem "Geburtsfehler" leidet die Gemeinschaft bis heute. Die in diesem Bereich auch heute noch bestehenden "bestürzenden Defizite" sind:

1. "Es fehlt eine eindeutige Rechtsgrundlage für die gemeinsame Sozialpolitik, und ihre Schaffung ist nicht absehbar.
2. Es ist bislang nicht erkennbar, daß zwischen den Mitgliedstaaten ein hinreichendes politisches Einverständnis über Ziele und Wege sowie über eine gemeinsame Strategie existiert.
3. Über Einzelmaßnahmen besteht keine inhaltliche und konsensfähige Konzeption"<sup>1</sup>

Mit der Ausweitung der Fondsmittel - insbesondere des Regionalfonds - steht der Gemeinschaft ein sozialpolitisches Gestaltungsinstrument zur Verfügung, das insbesondere für die neuen Mitgliedstaaten des Mittelmeerraumes von Interesse ist. Dennoch bleibt die Gestaltung der industriellen Beziehungen im engeren Sinne - wie sie insbesondere von den Gewerkschaften des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) gefordert wird - nach wie vor eine "Leerstelle" im EG-System.

Insofern stellen auch die neuen Bestimmungen der Artikel 118a und b der EEA noch keinen Durchbruch in Richtung auf eine neue EG-Politik dar. Sie erheben einerseits den Arbeitsschutz zum Gemeinschaftsziel - bei qualifizierter Mehrheitsentscheidung im Rat - und werten zugleich den Dialog der "Sozialpartner" auf der europäischen Ebene auf. Die Formulierung des Artikel 118b ist denn auch in die "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer", die der Rat am 8. Dezember 1989 in Straßburg verabschiedet hat, aufgenommen worden. Dort heißt es: "Der auszubauende europaweite Dialog zwischen den Sozialpartnern kann, falls sie dies für wünschenswert hal-



---

ten, zu Vertragsverhältnissen namentlich auf branchenübergreifender und sektorieller Ebene führen".

Derzeit sind allerdings die Chancen für solche Vereinbarungen - etwa in Gestalt europäischer Tarifverträge - äußerst gering, da sich die Arbeitgeberorganisationen strikt gegen solche Vertragsformen aussprechen. Auch die bereits erwähnte Gemeinschaftscharta enttäuschte die z.T. hoch gesteckten Erwartungen vor allem auf Seiten der Gewerkschaften, da erstens keine verbindlichen Rechte bzw. rechtlich verbindliche Mindeststandards festgelegt wurden, und da zweitens wichtige Forderungen im Prozeß der Konsensbildung im Rat (bei heftigem Widerstand der britischen Regierung) eliminiert wurden. Schließlich ist auch der Immobilismus auf dem Gebiet einer EG-Regelung für die Unternehmensverfassung - insbesondere die Regelung der Mitbestimmungsfrage - nicht überwunden.

2.

Es gibt also - so läßt sich die Überprüfung der Frage nach einer gemeinschaftlichen Politik zur Regelung der industriellen Beziehungen zusammenfassen - keine Hinweise dafür, daß die Verwirklichung des Binnenmarktes von einem parallelen Ausbau von gemeinschaftlichen Regelungen der industriellen Beziehungen begleitet wird. Damit wird aber auch deutlich, daß die Grundkonzeption des Binnenmarktprojektes - nämlich die Beschleunigung des Wachstums und der Innovations- und damit der weltweiten Konkurrenzfähigkeit der europäischen Wirtschaft durch die Beseitigung noch bestehender Hindernisse für die freie Bewegung von Waren, Dienstleistungen und Kapital sowie der Freizügigkeit der Arbeitskräfte - im wesentlichen den Prämissen einer Deregulierungspolitik folgt, die gerade auf einen Abbau sozialstaatlicher Regulierungsformen auf der nationalen wie der EG-Ebene zielt.

Auf diesem Felde vollzieht sich im EG-Raum offensichtlich eine grundsätzliche, gesellschafts- und wirtschaftspolitische Auseinandersetzung zwischen denjenigen sozialen und politischen Kräften, die auf einer konsequenten Fortführung der Deregulierungspolitik bestehen (die neoliberalen und neokonservativen Kräfte sowie diejenigen Wirtschaftsgruppen, die sich als die "Gewinner" des Binnenmarktes betrachten), und denjenigen sozialen und politischen Kräften, die den Ausbau und die Demokratisierung des EG-Systems als Instrumentarium einer europäischen "Re-Regulationspolitik" definieren. Solche Tendenzen werden einerseits von Gruppen in der EG-Kommission (Generaldirektion V, "Delors"-Gruppe, vgl. die Schrift von Venturini über den "Europäischen Sozialraum für 1992") sowie von Linksparteien und Gewerkschaften in Europa unterstützt. Zugleich optieren die ökonomisch schwächeren Mitgliedstaaten in der EG für den Ausbau von wirtschafts- und sozialpolitischen Interventionsinstrumentarien, über die ein Ausgleich des Wohlstandsgefälles in der EG erreicht werden soll.

3.

Die Debatte über die "soziale Dimension" des Binnenmarktes wurde erst mit einiger Verzögerung auf die Tagesordnung der EG-Politik gesetzt. Den im Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) zusammengeschlossenen Gewerkschaften, die dem Binnenmarktprojekt von Anfang an positiv gegenüberstanden, wurde erst allmählich bewußt, daß vom Weißbuch bis zum Cecchini-Bericht die gemeinschaftliche Sozial- und Gesellschaftspolitik als ein "weißer Flecken" behandelt wurde. Die Interventionen in die europapolitische Debatte von Seiten der Gewerkschaften zeichneten sich in der zweiten

---

Hälfte der achtziger Jahre u.a. dadurch aus, daß Meinungsverschiedenheiten über die Integration selbst, aber auch über strategische Zielsetzungen, die noch in den siebziger Jahren vorgeherrscht hatten, durch einen relativ breiten programmatischen Grundkonsens überbrückt wurden.<sup>2</sup> So wurde diese Debatte zur Arena einer transnationalen, gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung, in der sich unterschiedliche, teils gegensätzliche Konzeptionen und Strategien zur Verwirklichung und inneren Ausgestaltung des Binnenmarktprogramms einander gegenüberstehen.

Auf der einen Seite wurde vor allem von Vertretern der Unternehmerverbände der Politik des Weißbuches unbedingte Priorität eingeräumt. Da der Binnenmarkt für mehr Wachstum, damit auch für mehr Beschäftigung und höhere Einkommen, d.h. für mehr Wohlstand Sorge, sei er schon "an sich" eine soziale Tat. Sozialpolitische Regelungen auf der EG-Ebene sollen demnach erst dann in Angriff genommen werden, wenn die wirtschaftliche und die wirtschaftspolitische Integration vollendet ist.<sup>3</sup> Wirtschaftsintegration - so die Axiomatik des Neoliberalismus - hat "nur wenig zu tun mit der internationalen Harmonisierung und dem Aufbau eines supranationalen Wohlfahrtsstaates".<sup>4</sup> Solche Positionen werden von den konservativen und liberalen Parteien bzw. Regierungen der EG-Staaten unterstützt, wobei namentlich die konservative Regierung Großbritanniens seit 1979 eine harte Linie verfolgte, die nicht nur auf einen Abbau sozialstaatlicher Regelungen, sondern auch auf eine substantielle politische Schwächung der Gewerkschaften zielte. Frau Thatcher hat diese Grundsätze in ihrer Rede vor dem Europa-Kolleg in Brügge (September 1988) kompromißlos unterstrichen: "We have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain, only to see them reimposed at a European level, with a European super-state exercising a new dominance from Brussels (...). Our aim should not be more and more detailed regulation from the centre: it should be to deregulate, to remove the constraint on trade and to open up".<sup>5</sup>

Dieses auf Dezentralisierung gerichtete Konzept, das eine parallele Flankierung der Binnenmarktliberalisierung durch sozialpolitische Maßnahmen strikt ablehnt, spricht sich zugleich dafür aus, daß die unterschiedlichen Sozialsysteme in den einzelnen Ländern dem freien Wettbewerb ausgesetzt und auf ein Minimum beschränkt werden. Außerdem wendet sich diese Position gegen den Abschluß von Tarifverträgen auf der EG-Ebene sowie gegen die Fortentwicklung des "Sozialen Dialogs" in der Gemeinschaft zu verbindlichen Vereinbarungen. Statt dessen sollen die gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungssysteme auch auf der nationalen Ebene flexibilisiert und dezentralisiert, d.h. zu Vereinbarungen auf der Unternehmensebene hin geöffnet werden. "Die anstrebte Ebene, auf der die Aushandlung und Festlegung von Regeln stattfinden soll, ist immer häufiger das Unternehmen, weil bei Fragen, die sich auf die Arbeitsbedingungen, die Löhne und Gehälter, die Zusatzsysteme der sozialen Sicherheit und einige andere Bestandteile des Arbeitsvertrages beziehen, eine gewisse 'Spontaneität' bevorzugt wird".<sup>6</sup> Dieser Konzeption liegt dann auch die Vorstellung zugrunde, daß die nationale Sozialpolitik durch die verstärkte Europäisierung der Märkte und der Produktion einem zunehmenden Anpassungsdruck ausgesetzt wird.

Auf der anderen Seite werden von den Befürwortern einer flankierenden sozialpolitischen Ausgestaltung des Binnenmarktes wesentlich drei Argumentationsketten geltend gemacht, die von einer kritischen Würdigung des marktradikalen Ordnungsmodells ausgehen:

- Im Resultat der Geschichte Westeuropas - und besonders der EWG/EG seit den fünfziger Jahren - haben sich spezifische Elemente eines "europäischen Sozialmodells" herausgebildet.<sup>7</sup> Dazu gehören das Niveau der sozialen Sicherung, Solidarität,

---

der Stellenwert menschlicher Ressourcen und der Bildung sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen als Ziele und Grundwerte.<sup>8</sup> Jeder weitere Schritt der wirtschaftlichen und politischen Integration muß daher auch eine Weiterentwicklung dieses Modells bzw. der "sozialen Kohäsion" in der Gemeinschaft beinhalten.

- Eine solche Politik, die der Sicherung und Verbesserung sozialer Grund- und Schutzrechte in der EG dient, ist unverzichtbar, um dem Projekt der europäischen Integration Akzeptanz zu verschaffen und jene Legitimationsdefizite auszugleichen, die zumal im Alltagsbewußtsein die Einstellungen zu Europa negativ beeinflussen. "Im Interesse der Europäischen Einigung ist Sozialpolitik unter den gegenwärtigen Bedingungen keine mehr oder weniger sekundäre "flankierende Maßnahme", die ohne allzu große Nachteile auch unterbleiben könnte. Vielmehr geht es um ein zentrales Anliegen, um eine notwendige Absicherung des gesamten Prozesses. Würde die Unterstützung des Binnenmarktes in weiten Kreisen der Bevölkerung in Enttäuschung, Resignation oder Gegnerschaft umschlagen, hätte dies unübersehbare negative Folgen für die gesamte Gemeinschaft".<sup>9</sup>
- Schließlich verweisen die Befürworter einer Re-Regulation auf die sozialen Konsequenzen und Widersprüche, die die Anwendung der neoliberalen Deregulierungspolitik - vor allem in den USA<sup>10</sup> und in Großbritannien - hervorgebracht hat. Die Armut hat auch durch die Individualisierung in der Form der Aufhebung kollektiver Schutzregelungen zugenommen. Die soziale Ungleichheit hat sich verstärkt. Der Verfall der Infrastruktur (öffentlicher Verkehr, Bildungsinstitutionen, Gesundheitswesen, Lebens- und Wohnverhältnisse in den großstädtischen Ballungsregionen usw.) geht mit der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und sozialpolitischen Ausgabenkürzungen einher. Letztlich wird auch zu Beginn der neunziger Jahre mit dem konjunkturellen Abschwung und dem wachsenden Inflationsdruck in Großbritannien und den USA offenkundig, daß zentrale Ziele der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik verfehlt wurden, da insgesamt die Produktivitätsentwicklung der Volkswirtschaften zurückgeblieben ist und zeitweilig durch die "Umschichtung von den Sachanlage- in die Finanzanlageinvestitionen"<sup>11</sup> verschleiert wurde.

Die Notwendigkeit einer Re-Regulation wird daher zusammenfassend von Mückenberger und Deakin aus dem Scheitern des neokonservativen und neoliberalen Markttradikalismus begründet. "Das neu belebte Markt-Paradigma hat es nicht vermocht, angemessene Antworten auf die entscheidenden Fragen unserer Zeit zu geben. Unter den Bedingungen einer fortgeschrittenen Individualisierung in unseren entwickelten Gesellschaften wird es notwendig, über Re-Regulation nachzudenken, d.h. zu überlegen, wie die bestehenden Institutionen und rechtlichen Strukturen neu aufgebaut werden müssen, um sowohl einen Zuwachs an individueller Freiheit und Wohlstand als auch ein Netzwerk von kollektiver Sicherheit und Partizipation zu erreichen".<sup>12</sup>

Für die politischen Akteure, die eine solche Politik der Re-Regulation, damit auch einen Ausbau der sozialpolitischen Regelungskompetenzen auf der EG-Ebene für notwendig halten, kommt freilich ein normativ zentralistisches Konzept, das auf "die gesamte Gemeinschaft einen einheitlichen Harmonisierungsrahmen" anwendet,<sup>13</sup> ebenso wenig in Frage. Den Gewerkschaften, den im EP vertretenen Linksparteien, aber auch denjenigen Regierungen, die die Deregulierungspolitik im Hinblick auf die EG-Entwicklung zurückhaltend oder gar negativ bewerten, ist zunächst einmal bewußt, daß angesichts der in den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede sowohl der sozialökonomischen Entwicklung und des Lebensstandards als auch der sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Systeme, aber auch angesichts der in der EEA fortgeschriebenen Ein-

---

stimmigkeitsregel für Entscheidungen, die die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer betreffen (Art. 100a EWGV), ein solches Konzept überhaupt politisch nicht durchsetzbar sein kann bzw. am erbitterten Widerstand einzelner Mitgliedstaaten scheitern müßte. "Daher ist es bei der Frage der Arbeitsbedingungen, der Rechte und Interessen der Arbeitnehmer sowie der Arbeitsbeziehungen am schwierigsten, ein Gleichgewicht herzustellen, und es zeigen sich hier die stärksten Gegensätze zwischen den Mitgliedstaaten".<sup>14</sup>

Beim Ausbau der sozialen Dimension des Binnenmarktes soll deshalb ein Mittelweg eingeschlagen werden, auf dem eine Komplementarität zwischen institutioneller Harmonisierung und autonomen Gestaltungsräumen in Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden herzustellen ist. Die EG-Rahmengesetzgebung sollte sich auf Mindestnormen eines "sozialen Sockels"<sup>15</sup> bzw. auf die "Schaffung eines Kodex sozialer Mindestvorschriften"<sup>16</sup> beschränken. Auf diesem Wege wäre dann der Rahmen und eine gemeinsame Minimalreferenz für die nationalen Systeme kodifiziert.

4.

Die vor allem für die Anhänger der Re-Regulationskonzepte enttäuschenden Ergebnisse des Versuchs, mit der Sozialcharta gleichsam das Grundgerüst einer EG-Sozialpolitik zu etablieren, haben noch einmal deutlich werden lassen, daß die Verwirklichung des Binnenmarktes bislang nicht von einem parallelen Ausbau eines gemeinschaftlichen Regelungssystems der Arbeitsbeziehungen begleitet wird. Die Frage nach dem Zusammenhang bzw. nach der Wechselwirkung zwischen der Dynamisierung der Integration seit der Mitte der achtziger Jahre und der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen läßt sich mithin durch eine Analyse des EG-Systems im engeren Sinne nicht befriedigend beantworten.<sup>17</sup> Daher muß die Analyse des komplexen Geflechts der Wechselwirkungen zwischen Marktintegration und Arbeitsbeziehungen zunächst auf die nationalstaatliche Ebene zurückgenommen werden, da sowohl die relevanten Akteure (Regierungen, Parlamente und Parteien; Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände; Betriebsleitungen/Management und Organe der betrieblichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer) als auch die relevanten Regelungssysteme und -ebenen (gesetzliche, tarifvertragliche und betriebliche Regelungen) nach wie vor überwiegend im Rahmen des Nationalstaates agieren bzw. ausgehandelt werden.

Zunächst einige Bemerkungen zu Begriff und Grundstruktur der Arbeitsbeziehungen: Mit dem Begriff Arbeitsbeziehungen werden im folgenden die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen Arbeitnehmern (Lohnabhängigen) und Arbeitgebern (Kapitaleignern/Management) bezeichnet, die ihrerseits durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen von Seiten des Staates, aber auch durch wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitische Interventionen des Staates vermittelt und reguliert werden.<sup>18</sup> Die Arbeitsbeziehungen differenzieren sich mithin in ein System von Normen und Institutionen aus, das die Beziehungen zwischen Lohnarbeit und Kapital auf den folgenden Ebenen reguliert:

- Der Staat setzt - entweder durch verfassungsrechtliche, sozialstaatliche Gebote und/oder durch die Gesetzgebung - die allgemeinen Rahmenbedingungen (etwa in den Bereichen Arbeitsschutz, Arbeitsrecht, Partizipation/Mitbestimmung, Sozialversicherungssysteme, Beschäftigungspolitik). Darüber hinaus gibt es zahlreiche - von Land zu Land verschiedene - Formen der staatlichen Interventionen und Regulation

---

(z.B. staatlich garantiertes Mindesteinkommen, Arbeitszeitgesetze oder die Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen).

- Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vereinbaren im System der Tarifautonomie Verträge über Löhne und Einkommen, die Arbeitszeit und den Urlaub sowie über die Arbeitsbedingungen. Tarifverträge werden in der Regel auf sektoraler (Branchen) und regionaler Ebene vereinbart (wobei beim Geltungsbereich der Tarifverträge zwischen nationalen Gewerkschaften und im zwischenstaatlichen Vergleich erhebliche Variationsmöglichkeiten bestehen).
- Im Betrieb bzw. im Unternehmen sind die Beziehungen zwischen Leitung/Management und den Belegschaften durch Institutionen der Betriebsverfassung geregelt, die die betrieblichen Vertretungsorgane der Belegschaften, die Rechte der Gewerkschaften im Betrieb definieren und damit zugleich die Formen der Partizipation, Kontrolle bzw. Mitbestimmung auf der betrieblichen Ebene festlegen. Damit werden in der Regel auch Möglichkeiten für betriebliche Vereinbarungen - auf der Basis von Tarifverträgen ("Öffnungsklauseln") oder auch außerhalb des Geltungsbereiches der Tarifverträge - eröffnet.
- Schließlich existiert außerhalb des rechtlichen und institutionalisierten Systems der Arbeitsbeziehungen ein weites Feld von informellen Arbeitsbeziehungen. Dabei kann es sich um Absprachen zwischen Arbeitsgruppen und unmittelbaren Vorgesetzten im formellen Sektor handeln. Von zunehmender Bedeutung sind jedoch jene Bereiche der Wirtschaft (Dienstleistungssektor, kleine Betriebe/Handwerk, "Schattenwirtschaft"), in denen die gesetzlichen und tarifvertraglichen Normen nicht angewandt werden, und in denen folglich die Lohnarbeit auch nicht dem kollektiven Schutz dieser Normen unterliegt ("ungeschützte" bzw. "prekäre Beschäftigungsverhältnisse" wie Teilzeitarbeit, Leiharbeit, illegale Arbeit usw).

Die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen unterscheiden sich vor allem durch das unterschiedliche Gewicht dieser Regulationsebenen, das seinerseits in hohem Maße von der politischen und sozialökonomischen Geschichte des jeweiligen Landes bestimmt ist.

- Unterschiede bestehen hinsichtlich der Regulationsdichte der Arbeitsbeziehungen, die insbesondere über den Grad ihrer Verrechtlichung und Verstaatlichung, d.h. auch durch die Stellung des Systems des kollektiven Arbeitsrechts im Rechtssystem zu ermitteln ist. Daraus ergibt sich auch - über das Verhältnis von gesetzlichen Regelungen und (freiwilligen) kollektiven Vereinbarungen - der politische Zentralisationsgrad der Arbeitsbeziehungen.
- Erhebliche Unterschiede bestehen ebenfalls bei den Organisationsstrukturen der Verbände - insbesondere auf Seiten der Gewerkschaften. Idealtypisch stehen sich die Modelle der hoch zentralisierten Einheitsgewerkschaft - auf der Basis von Industrie- bzw. von Branchengewerkschaften - und stark dezentralisierte Berufsgewerkschaften und/oder politische Richtungsgewerkschaften einander gegenüber. Diese Organisationsstrukturen beeinflussen ihrerseits - zusammen mit der jeweiligen Rechtsordnung der Betriebsverfassung - den Charakter der Beziehungen zwischen den gewerkschaftlichen Apparaten (und ihrem Führungspersonal) und den betrieblichen Basisorganisationen und den von diesen gewählten Repräsentanten. Für die repräsentative Macht der Gewerkschaften sind schließlich auch die jeweiligen Organisationsgrade (Mitglieder/Gesamtzahl der ArbeitnehmerInnen) und deren konjunkturelle wie strukturelle Entwicklungstrends von Bedeutung.

- 
- Davon wiederum leitet sich u.a. der jeweilige politische Charakter des Systems der Arbeitsbeziehungen ab. Sind die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit polarisiert und verstehen sich die Gewerkschaften als "Gegenmacht" mit politischem Auftrag, so zeichnen sich die Arbeitsbeziehungen durch ein hohes Konfliktniveau aus, das sich z.B. über die nationale Streikintensität (mit einem hohen Anteil sog. "politischer Streiks") artikuliert. Zeichnen sich diese Beziehungen hingegen durch ein niedriges Niveau der sozialen und politischen Polarisierung zwischen Kapital und Arbeit (sowie durch eine hohe sozialstaatliche Regelungsdichte) aus, so dominiert eher ein kooperatives bzw. sozialpartnerschaftliches Modell der Konfliktverarbeitung.<sup>19</sup>

5.

Der säkulare Trend zur Angleichung der Sozialsysteme in Westeuropa, der nach Hartmut Kaelble seit Beginn dieses Jahrhunderts wirkt und der besonders mit dem Aufbau der Institutionen des Sozialstaates in der Periode der beschleunigten Industrialisierung und des Wachstums zwischen dem Ende des zweiten Weltkrieges und der Mitte der siebziger Jahre an Dynamik gewonnen hat,<sup>20</sup> vollzieht sich also in einer Struktur, die sich hinsichtlich der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen durch eine Vielfalt von historisch gewachsenen Regulationsformen (Rechtsnormen und Institutionen) auszeichnet. Diese nationalen Systeme bilden nach wie vor den Handlungsrahmen für die Akteure (Regierung, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände). Zugleich wirken sie als eine Schranke gegen eine transnationale Vereinheitlichung bzw. Harmonisierung dieser Systeme bzw. für die Implementierung von transnationalen Strategien der beteiligten Akteure. Die Untersuchung der Frage, wie die Realisierung des Binnenmarktes '92 auf die Entwicklung und ggf. die Veränderung der Arbeitsbeziehungen einwirkt, wird also zunächst einmal von einer groben Systematisierung dieser Differenzen auszugehen haben, um die geschichtliche Ausgangslage wie sie sich etwa bis zur Mitte der siebziger Jahre herausgebildet hatte zu beschreiben.

Eine erste bedeutsame Unterscheidung ergibt sich aus den je nationalen Verlaufsformen des "organisierten Kapitalismus". Für dessen Struktur und Funktionsweise spielen nicht allein die ökonomischen Prozesse (Konzentration, Internationalisierung, Gewicht des Staates in der Wirtschaft usw.), sondern vor allem politische Faktoren eine zentrale Rolle.<sup>21</sup> Das politische Kräfteverhältnis der Klassen sowie die Vermittlungsfunktion des Staates sind daher stets auch Resultat von sozialen Kämpfen, in deren Ergebnis jeweils bestimmte Akteure der nationalen Konstellation des organisierten Kapitalismus ihren Stempel aufgedrückt haben. Daraus folgt, daß z.B. in Frankreich der Staat nicht nur "als Schlüsselfigur in der Organisation des französischen Kapitalismus (z.B. über die Nationalisierungen und das System der Planification nach 1945, F.D.) 'an der Spitze' (war), sondern er war auch entscheidend für die Organisation an der 'Basis'".<sup>22</sup> Im Gegensatz dazu zeichnet sich das System in Großbritannien a) durch eine stärkere Zersplitterung sowohl auf Seiten des Kapitals als auch auf Seiten der Arbeitskraft, sowie b) durch einen traditionell geringen Einfluß des Staates auf die Regulierung der Arbeitsbeziehungen aus. Eine Zwischenposition in der EG nimmt hier Deutschland ein, wo vor allem nach 1945 die Arbeiterschaft (über die Macht der Gewerkschaften und über den politischen Einfluß der SPD) in der Lage war, "eine zentrale, wenn auch reformistische Rolle in den letzten Stadien der Organisation des westdeutschen Kapitalismus, bei der Schaffung des Wohlfahrtsstaates und neo-korporativistischer Verhandlungsstrukturen zu übernehmen".<sup>23</sup>

Die Systeme der sozialen Sicherung (Gesundheit, Alter, Arbeitslosigkeit) unterscheiden sich nach ihrem materiellen Gewicht sowie nach ihren Organisationsformen. Im Jahre

---

1980 wendeten die entwickelteren und reicheren EG-Staaten (B, BL, Lux, DK und D) etwa 30 Prozent des nationalen Bruttosozialproduktes für Sozialausgaben aus; in den ärmeren, südlichen Randstaaten (GR, P, E) dagegen nur 15 Prozent. Im Gesundheitswesen bestehen Unterschiede zwischen den Systemen der staatlichen Gesundheitsdienste (GB, IRL, DK, P, E, I, GR) und den sozialen Krankenkassen mit Selbstverwaltungsinstitutionen (D, F, B, NL, Lux).<sup>24</sup> Bei der Altersversicherung finden sich Rentenversicherungssysteme (D, F, I, B, E, P, GR, Lux) neben Volksrentensystemen (DK, NL, GB, IRL), die eine aus Steuermitteln finanzierte Grundsicherung für alle zur Verfügung stellen. Diese kann bzw. muß durch private Zusatzversicherungen aufgestockt werden. In allen EG-Staaten wird eine Arbeitslosenunterstützung gewährt. Große Unterschiede bestehen hingegen nicht nur bei den Arbeitslosenquoten (und ihrer Berechnung) selbst, sondern bei der Finanzierung der Leistungen, ihrem Umfang und der Dauer der Anspruchsberechtigung.<sup>25</sup>

Die Bedeutung von Tarifverträgen für die Regulierung der Arbeitsbedingungen variiert entsprechend der Geschichte und Struktur der nationalen Rechtsordnung, dem daraus folgenden Verhältnis von Gesetz und Tarifvertrag sowie schließlich dem politischen Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit. Schon die Erfassung der Arbeitnehmer durch tarifvertragliche Regelungen weist beträchtliche Differenzen auf. "Einer achtzig- bis hundertprozentigen Erfassung in Dänemark, der Bundesrepublik und Frankreich steht eine Erfassungsquote von nur rund 40 vH in Großbritannien und etwa 50 vH in Portugal gegenüber".<sup>26</sup> Erhebliche zwischenstaatliche Abweichungen bestehen auch beim Mandat zum Abschluß von Tarifverträgen (Einzelgewerkschaften und/oder Bund), bei den zu regelnden Gegenständen und Verhandlungsebenen sowie bei den Laufzeiten. Arbeitszeiten, Mindestentgelte, Massenentlassungen und Berufsausbildung werden in einigen Ländern fast ausschließlich durch die Gesetzgebung, in anderen durch Kombinationsformen von Gesetz und Tarifvertrag geregelt.<sup>27</sup>

In neun Mitgliedstaaten der EG (D, I, Lux, NL, B, F, E, P, GR) allerdings wird eine vergleichbare Struktur der Regulierung der Arbeitsbeziehungen durch das "römisch-germanische" Rechtssystem konstituiert. Dieses unterscheidet zwischen a) grundlegenden sozialen Freiheiten und Rechten, die in der Verfassung verankert sind, b) einem System des kollektiven Arbeitsrechts (vor allem: Betriebsverfassung), und c) einem Tarifvertragssystem für die vertragliche Regelung der Arbeitsbedingungen. Das "nordische" Rechtssystem, dem DK zugeordnet wird, verleiht den tarifvertraglichen Regelungen ein noch größeres Gewicht. "Die wichtigsten Grundsätze der kollektiven Beziehungen werden in branchenübergreifenden Verträgen zwischen dem Gewerkschaftsbund und dem Arbeitgeberverband festgelegt und umfassen Bereiche wie Streiks und Aussperrungen, das Recht auf Gewerkschaftszugehörigkeit sowie die Rechte der Arbeitgeber hinsichtlich Einstellungen, Entlassungen, Arbeitsorganisation usw."<sup>28</sup> Im "anglo-irischen" Rechtssystem dagegen, das sich aus der Tradition des ungeschriebenen Rechts herleitet, verzichtet der Staat weitgehend auf Eingriffe in die Regelung der Arbeitsbeziehungen. Die Tarifverträge, über welche Löhne und Arbeitsbedingungen festgelegt werden, konzentrierten sich daher in GB auf Unternehmensvereinbarungen bzw. auf Vereinbarungen nach Berufsgruppen.

Die Organisationsstrukturen der Gewerkschaften in den EG-Staaten hängen - wie Kaelble betont hat - "weit stärker von den Besonderheiten der politischen Kultur einzelner europäischer Länder ab als die anderen Bereiche der Sozialgeschichte Westeuropas".<sup>29</sup> So bestehen neben Einheitsgewerkschaften (TUC/GB; DGB/D; ICTU/IRL; LO/DK; GSEE/GR) politisch-weltanschauliche und konfessionelle Richtungsgewerk-

---

schaften (I, F, E, P, NL, B, Lux). Für die gewerkschaftliche Interessenvetretung und deren Zentralisationsgrad ist dabei von besonderer Bedeutung, ob sich das Industrieverbandsprinzip (die Branchenorganisation wie bei den - damals - 16 Einzelgewerkschaften des bundesdeutschen DGB) durchgesetzt hat, oder ob aufgrund des berufsständischen Organisationsprinzips (das in einigen Ländern auch eigenständige Organisation für die Angestellten einschließt) ein hoher Grad der Dezentralisierung und Zersplitterung, aber auch der Präsenz mehrerer Gewerkschaften in den Betrieben und Branchen vorherrscht (wie z.B. in GB).

Auch die Organisationsgrade (Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtzahl der abhängig Beschäftigten) weichen erheblich voneinander ab. Bei einem groben Durchschnittswert von ca. 40 Prozent für die EG verzeichnen DK, B und GB überdurchschnittliche Organisationsquoten; die Werte für D, I, IRL und NL bewegen sich im mittleren Bereich, während F und E die niedrigsten Quoten aufweisen.<sup>30</sup> Dazu kommt, daß die Organisationsgrade in verschiedenen Sektoren (öffentlich/privat; Industrie/Dienstleistungen), bei Arbeitern und Angestellten sowie bei Männern und Frauen, Rentnern und Jugendlichen noch deutlichere Abweichungen von den Durchschnittswerten ausweisen.<sup>31</sup>

Schließlich verfügen die Gewerkschaften je nach Mitgliederstärke, Zentralisationsgrad, Politik- und Organisationsverständnis, Integration in das System der Betriebsverfassung sowie das staatliche System der Bildungs- und Wissenschaftspolitik über unterschiedliche Finanzmittel, von denen wiederum der Umfang der gewerkschaftlichen Apparate (hauptamtliche Funktionäre sowie technisch-wissenschaftliche und administrative "Stäbe") und die Ausdifferenzierung ihrer Funktionen und Dienstleistungen abhängen. Auch die Bedeutung von eigenen Wirtschaftsunternehmungen der Gewerkschaften, die in der Regel aus den alten Genossenschaften der Arbeiterbewegung (Banken, Versicherungen, Konsum- und Baugenossenschaften) hervorgegangen sind, konstituiert Unterschiede in der Machtstruktur der Gewerkschaften sowie in deren Integration in die bestehende Wirtschafts- und Sozialordnung.<sup>32</sup>

Die Streikaktivität zeichnet sich bis zur Mitte der siebziger Jahre durch einen allgemeinen Trend der Zunahme der Arbeitskämpfe aus. Gleichwohl hat sich in dieser Zeit die Schere zwischen den streikintensiven EG-Staaten (I, F, GB) und den Staaten mit der geringsten Streikaktivität (D, NL) noch weiter geöffnet. Außerdem variieren je nach Rechtssystemen, Organisations- und Politikverständnis der Gewerkschaften die Formen und Inhalte (politische/wirtschaftliche Streiks), der Umfang (Beteiligung), die Dauer und die Häufigkeit von Streiks beträchtlich.<sup>33</sup>

Um die Mitte der siebziger Jahre konstatierte Klaus von Beyme vier verschiedene Formen bzw. Modelle von Partizipationsinstitutionen in Europa: 1. Aufgrund von Gesetzen (B, NL, F, D), 2. Aufgrund von kollektiven Vereinbarungen (DK, Norwegen, Schweden), 3. Aufgrund betrieblicher Vereinbarungen (GB) und 4. Ein Nebeneinander von spontanen Räten, kollektiven Vereinbarungen und gesetzlich gestifteten Institutionen (I).<sup>34</sup> Die Betriebsverfassung und ihre Funktionsweise ist also in hohem Maße durch die je nationalen Rechtssysteme (Verhältnis von Gesetz und kollektiven Vereinbarungen), von den gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen (z.B. Machtposition der betrieblichen Basisgruppen der Gewerkschaften, aber auch monistische oder pluralistische Gewerkschaftsvertretung im Betrieb) sowie durch das politisch-weltanschauliche Selbstverständnis der Gewerkschaften (Sozialpartnerschaft oder Klassenkampf) bestimmt.



---

6.

Obwohl sich - wie die bisherige Analyse gezeigt hat - die Entwicklung und Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen im Resultat sozialer und politischer Kämpfe nach wie vor im politischen und rechtlichen Raum des Nationalstaates konzentriert und sich damit die strukturelle Diskrepanz zwischen fortschreitender Internationalisierung der Wirtschaft (im EG-Raum wie auf dem Weltmarkt insgesamt) und der Reichweite von Gestaltungsinstrumenten verfestigt, so hat sich doch seit dem Ende der sechziger Jahre in den EG-Staaten eine sozialökonomische und politische Entwicklung vollzogen, die durch parallele bzw. gemeinsame Problemlagen - insbesondere auf der Ebene der Arbeitsbeziehungen - charakterisiert ist. Die Determinanten dieser Angleichungsprozesse verdichten sich in der allgemeinen Erfahrung vom "Ende" der Nachkriegsprosperität und -stabilität in den entwickelten Industriegesellschaften des Westens.<sup>35</sup>

Die wirtschaftliche Entwicklung zeichnet sich - mit einer starken Tendenz zur transnationalen Synchronisierung der konjunkturellen Entwicklung a) durch ein Abflachen der Wachstumsraten, sowie b) durch die Zunahme von rezessiven und krisenhaften Instabilitäten aus, die schließlich in der Weltwirtschaftskrise 1973/75 kumulieren. Die Destabilisierung der weltwirtschaftlichen Ordnung kommt vor allem in der Krise, dann der Auflösung des Weltwährungssystems von Bretton Woods (1944) zum Ausdruck, das die Weltgeldfunktion des US-Dollar in einem System fester Paritäten institutionalisiert hatte.<sup>36</sup> In allen EG-Staaten beschleunigte sich seit Anfang der siebziger Jahre die Inflation ("Stagflation"). Außerdem wird seit dieser Zeit die Massenarbeitslosigkeit zum zentralen Thema der nationalen Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen. Damit werden - verstärkt durch die Zunahme der Staatsverschuldung - zugleich Grenzen der staatlichen Regulationskapazität mit dem wirtschaftspolitischen Instrumentarium des Keynesianismus offenbar.

Die politische und soziale Entwicklung in Europa steht zwischen 1968 und der Mitte der siebziger Jahre ganz im Zeichen einer Renaissance der "Klassenkämpfe",<sup>37</sup> eines Machtzuwachses der Arbeiterbewegung (vor allem der Gewerkschaften, die bis zum Ende der siebziger Jahre starke Mitgliedergerinne verzeichnen) und einer Verschiebung der politisch-kulturellen Kräfteverhältnisse nach links (auf der Ebene der Regierungen ebenso wie in den Institutionen des Bildungs- und Wissenschaftssystems, der Medien, wobei hier die Studentenbewegungen seit 1968 eine besonders wichtige Rolle spielen). Zusammen mit der Krise der Hegemonialmacht der Nachkriegsordnung, der USA (Vietnam, Bürgerrechtsbewegung, Verfall von Bretton Woods), geriet das gesamte System der westlichen Zivilisation in eine Legitimationskrise (wobei die Ereignisse in der damaligen CSSR im Jahre 1968 bereits den systemübergreifenden Charakter dieser Krise andeuteten und gleichsam in nuce die Krise und den schließlichen Zusammenbruch der "realsozialistischen" Systeme in Mittel- und Osteuropa antizipierten). "Es konnte in den westlichen Industrieländern nicht mehr unbesehen wie in den vorausgegangenen zwei oder drei Jahrzehnten davon ausgegangen werden, daß der gesellschaftliche Primat des Kapitals mittelfristig gewährleistet bleiben würde".<sup>38</sup>

Es war vor allem die Dynamik dieser sozialen und politischen Auseinandersetzungen, die auf die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen einwirkte. Guido Baglioni hat deren Struktur folgendermaßen zusammengefaßt: "Während der siebziger Jahre gestalteten sich die Trends der Einkommensverteilung und der Arbeitsbeziehungen günstig für die Arbeitnehmer wie für deren Repräsentanten. In anderen Worten, die Gewerkschaften

---

konnten in Europa und selbst in den USA weitere Erfolge durchsetzen. Besondere Fortschritte gab es bei der Regelung von Beschäftigungsverhältnissen, bei der Ausdehnung der Gegenstandsbereiche von kollektiven Verhandlungen; hinzu kamen Verbesserungen auf dem Gebiet der gewerkschaftlichen Rechte und, in einigen Ländern, der industriellen Demokratie".<sup>39</sup> Insgesamt dominiert in dieser Periode eine Politisierung der Arbeitsbeziehungen - sowohl durch die Ausweitung der staatlichen Regulationsinstrumentarien und die wachsende Bedeutung von sog. "tripartistischen" Abkommen zwischen Staat, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden (z.B. über Fragen der Einkommens- und der Beschäftigungspolitik)<sup>40</sup> als auch durch die Intensivierung der sozialen und politischen Konflikte im Betrieb wie in der Gesellschaft insgesamt, was sich u.a. in einer "Explosion" der Streiktätigkeit reflektierte.

7.

Im Ergebnis dieser sozialökonomischen und politischen Krisenprozesse kam es im Übergang zu den achtziger Jahren zu einem "Umbruch" sowohl der strategischen Konstellation (Anpassungs- und Neuorientierungsstrategien von Regierungen und Unternehmungen) als auch des Systems der Machtbeziehungen (vor allem durch eine Schwächung der Gewerkschaften, der ein Machtzuwachs auf Seiten des Kapitals entsprach). Die wichtigsten neuen Problemlagen in den entwickelten, westlichen Industriestaaten, die zugleich die Inhalte der gesetzlichen wie der tarifvertraglichen Regelungen der Arbeitsbeziehungen betreffen, lassen sich wie folgt zusammenfassen:<sup>41</sup>

1. Relativ unabhängig von der Dynamik des Wirtschaftswachstums bleibt die Arbeitslosigkeit auf einem relativ hohen Niveau. Daraus ergeben sich einerseits Anforderungen an die staatliche Beschäftigungs- und Strukturpolitik. Andererseits sind mit der Arbeitslosigkeit weitere soziale, politische und kulturelle Probleme verbunden: so z.B. die Expansion der "Schattenwirtschaft" und die Zunahme der Armut; die regionale Konzentration solcher Marginalisierungsphänomene und deren Durchmischung infolge der Immigration von Arbeitskräften aus sog. "Drittländern".
2. Die Durchsetzung der "neuen Technologien" in Produktion und Verwaltung verändert die Arbeitsbedingungen und -inhalte, damit auch die Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskraft. Zugleich geraten die traditionellen - tarifvertraglich oder gesetzlich geschützten - sog. "starren" Arbeitszeitregelungen (Tages-, Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit) unter Druck. Die Anpassung des Arbeitskräfteeinsatzes an kontinuierliche fließende sowie flexibel programmierbare Produktionsabläufe erfordert - aus der Sicht der Unternehmensleitungen - deren Flexibilisierung. Ebenso wie die "Normalarbeitszeit" wird auch das "Normalarbeitsverhältnis" durch die sog. "ungeschützten Beschäftigungsverhältnisse" (vorwiegend im Dienstleistungssektor sowie im Bereich der weiblichen Erwerbstätigkeit) unterlaufen.
3. Die Sozialstruktur sowie die Lebensweise der lohnabhängig Beschäftigten ist durch eine zunehmende Heterogenisierung, Differenzierung und Individualisierung der Lebenslagen gekennzeichnet. Die Zunahme der Angestelltentätigkeiten im sekundären und tertiären Sektor, das Schrumpfen der klassischen Facharbeiterberufe und vor allem die zunehmende Feminisierung der Erwerbsarbeit dünnen a) die traditionellen Mitgliederpotentiale und "Machtbastionen" (betrieblich und regional) der Gewerkschaften aus und untergraben b) "die universalistische Orientierung der (fordistischen) Massengewerkschaften" (Müller-Jentsch). Diese "Krise der Gewerkschaft-

---

ten", die in zahlreichen EG-Staaten unter Hinweis auf sinkende Mitgliederzahlen, Überalterung der Mitglieder sowie ein reduziertes Mobilisierungs- und Durchsetzungspotential der Gewerkschaften (was auch in einer reduzierten Streikaktivität zum Ausdruck kommt) diskutiert wird, hat in solchen sozialstrukturellen Veränderungen eine ihrer Ursachen.

4. In fast allen EG-Staaten haben sich die politischen Kräfteverhältnisse durch den Siegeszug des "Neokonservatismus" zu Ungunsten der Linkskräfte und der Arbeiterbewegung verschoben. Die Gewerkschaften sind mit Strategien von Regierungen und Unternehmen konfrontiert, die - unter Hinweis auf die nationalen und internationalen Wettbewerbsanforderungen - eine Modernisierungspolitik verfolgen und dabei traditionelle Errungenschaften und Muster der kollektiven, gewerkschaftlichen Interessenvertretung sowie des Sozialstaates in Frage stellen. Dabei handelt es sich vor allem auf der Ebene der Regierungspolitik um Deregulierungsstrategien und auf der Ebene der Unternehmungen selbst um neue Konzepte einer flexiblen Organisation (systemische Rationalisierung plus Flexibilisierung), die auch neue Beteiligungs- und Personaleinsatzstrategien beinhalten.
5. Die beschleunigte Internationalisierung der Produktion und der Märkte konfrontiert die Gewerkschaften seit dem Ende der siebziger Jahre zunehmend mit der Tatsache, daß a) der reale Wirkungszusammenhang der Weltmarktinterdependenz (über die Synchronisierung von Konjunkturzyklen, die Verselbständigung der internationalen Finanzmärkte sowie die Bedeutung der Währungsparitäten und des internationalen Zinsgefälles) mehr und mehr den Handlungsspielraum einer nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Intervention einschränkt (Grenzen eines "nationalen Keynesianismus"). Dabei verfügen b) die multinationalen Konzerne über Machtpotentiale, die von Seiten betrieblicher oder nationaler Gewerkschaften längst nicht mehr im Sinne einer relativen Machtparität ausbalanciert werden können. Die Investitionsstrategien dieser Konzerne nutzen daher - auch im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt '92 - nicht nur die Standortvorteile der Produktion unter Kosten- und Wettbewerbsgesichtspunkten, sondern zugleich die unterschiedliche Entwicklung gewerkschaftlicher Gegenmachtpotentiale in den einzelnen EG-Staaten.

8.

Die Länderanalysen, die dann in unserem Projekt vorgenommen wurden, thematisieren die Wechselbeziehungen zwischen der Dynamisierung der europäischen Integration und der Entwicklung der Systeme der Arbeitsbeziehungen auf der Grundlage der Konvergenzhypothese. Diese bezieht sich zum einen auf den Sachverhalt, daß in der bisherigen Geschichte der EWG/EG noch kein trans- bzw. supranationales Normen- und Institutionensystem zur Etablierung eines Modells europäischer Arbeitsbeziehungen an die Stelle der nationalen Systeme getreten ist. Zum anderen unterstellt diese Hypothese eine zunehmende Konvergenz von wirtschaftlichen, technologischen, ökologischen und sozialpolitischen Problemlagen, die durch die Internationalisierung von Produktion, Märkten, Finanzsphäre, Kommunikation und Kultur hervorgebracht und beschleunigt wird. Diese forciert ihrerseits eine Tendenz zur relativen Angleichung der Problemlösungsstrategien durch die relevanten Akteure auch auf der nationalen Gestaltungsebene.

---

Die Verwirklichung des Binnenmarktes - so lautet eine weitere Hypothese - wird diese Tendenz noch beschleunigen, denn die Beseitigung von Marktschranken und die fortschreitende ökonomische Verflechtung in der EG werden - vor allem auch unter dem Druck der Weltmarktkonkurrenz innerhalb der "Triade" Nordamerika, Ostasien und Westeuropa - auf die relevanten Akteure (nationale Regierungen und EG-Institutionen; internationale Konzerne; Unternehmerverbände und Gewerkschaften) einen weiteren Zwang zur Transnationalisierung bzw. Europäisierung ihrer Strategien ausüben. Die Kommission der EG spricht in diesem Zusammenhang davon, daß der Prozeß der Realisierung des Binnenmarktes schon vor dem Zieldatum 31. Dezember 1992 die Strategien der Akteure beeinflußt. "Das Phänomen der Antizipation ist sowohl bei der Wirtschaft als auch bei den Regierungen zu beobachten. Drei Jahre vor dem Zieltermin machen sich, wie der Europäische Rat von Straßburg feststellt, die positiven Auswirkungen in allen Bereichen des Wirtschaftslebens bemerkbar. Die Mitgliedstaaten treffen in so verschiedenen Bereichen wie Haushalt, Raumordnung und Steuerrecht Maßnahmen, die auf die Vollendung des Binnenmarktes ausgerichtet sind".<sup>42</sup>

Für die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen ist daher die Frage zu beantworten, wie die Strategien der weltmarktorientierten Modernisierung sowohl auf der Ebene der Regierungspolitik als auch in den Beziehungen von Kapital und Arbeit (Ebenen der betrieblichen und der Tarifpolitik) auf die geschichtlich gewachsenen Systeme der Arbeitsbeziehungen und deren nationale Besonderheiten eingewirkt haben.

Da die Implementierung der Strategien der weltmarktorientierten Modernisierung - zusammen mit den gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen und ihren Widersprüchen - in zahlreichen EG-Staaten zur Schwächung der Macht der Gewerkschaften sowie zu einer Problematisierung traditioneller Muster der gewerkschaftlichen Organisation und Interessenvertretung geführt haben, ist in diesem Zusammenhang vor allem die Frage zu klären, wie die nationalen Gewerkschaften - im Bewußtsein der strukturellen Diskrepanz zwischen fortschreitender Internationalisierung des Wirtschaftslebens und der regionalen bzw. nationalen Beschränktheit ihrer Macht sowie der Systeme der Arbeitsbeziehungen - auf diese Problemkomplexe reagieren und dabei die Notwendigkeit einer - auf die EG bezogenen - transnationalen Angleichung ihrer programmatischen Ziele, schließlich auch einer transnationalen Koordinierung und schließlichen Institutionalisierung ihrer Politik anerkennen.

Dabei wird dann auch die Frage zu überprüfen sein, ob sich die traditionell hoch fragmentierten Strukturen und Kulturen der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen gleichsam auf die "mittlere Linie" eines neuen Regulationstyps zubewegen, in dem sich die Hegemonie der deutschen Wirtschaft in der EG auch auf die Vorstellungen von der Gestaltung einer europäischen Sozialordnung nach dem "deutschen Modell" übertragen könnte und in dem den bundesdeutschen DGB-Gewerkschaften dann auch im Rahmen der EG eine Art "Pionierrolle" - wie es Otto Jacobi 1988 formuliert hat - zuwachsen würde.<sup>43</sup>

#### Anmerkungen

- 1 Weinstock, Ulrich: Europäische Sozialunion - historische Erfahrungen und Perspektiven, in: Däubler, Wolfgang (Hrsg.): Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1989, S. 15 ff., hier S. 25/26
- 2 Vgl. z.B. die Beschlüsse des EGB-Kongresses in Stockholm (1988), in: Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Info 25 und 26, Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Brüssel 1988; vgl auch Deppe, Frank: Zur Diskussion um die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem

- Einfluß des "Binnenmarktes '92, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Arbeitspapier Nr.1, Marburg 1990, S. 55 ff.
- 3 Vgl. z.B. Kirchner, Dieter: Die Bedeutung der Sozialpartner für die Weiterentwicklung der Europäischen Integration, in: Biskup, Reinhold (Hrsg.): Europa - Einheit in der Vielfalt, Bern und Stuttgart 1988, S. 151 ff.
  - 4 Paqué, Karl-Heinz: Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes - Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: Die Weltwirtschaft (Kiel), 1989/1, S. 112 ff., hier S. 123
  - 5 Thatcher, Margret: Speech given at the opening ceremony of the 39th academic year of the College of Europe, Bruges: 20 september 1988, Hg.: Britisch Embassy - Press Service, Brüssel 1988, S. 6/7
  - 6 Bericht der interdirektorialen Arbeitsgruppe: Soziales Europa. Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Sondernummer, Luxemburg 1988, S. 63
  - 7 Vgl. dazu die historisch vergleichende Untersuchung von Kaelble, Hartmut: Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980, München 1987
  - 8 Vgl. Venturini, Patrick: Ein europäischer Sozialraum für 1992, Luxemburg 1989, S. 71. In einer neueren französischen Studie werden die folgenden Grundelemente des europäischen Sozialmodells genannt: Die allseits anerkannte wohlfahrtsstaatliche Regulation zum Schutze der Lohnabhängigen, die Existenz von Arbeitnehmervertretungen sowie die Tarifverhandlungen als ausschlaggebendes Moment der Arbeitsbeziehungen. Vgl. dazu Aubry, Martine: Pour une Europe sociale. Rapport au ministre de Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Paris: La Documentation Française, 1989
  - 9 Däubler, Wolfgang: Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1989, S. 73
  - 10 Vgl. dazu Plehwe, Dieter: Future's Past: "Deregulierung" in den USA - Vorbild für Europa?, in: Deppe, Frank u.a. (Hrsg.): Gewerkschaften im Umbruch, Köln 1989, S. 346 ff.
  - 11 Vgl. Zinn, Karl Georg: Lohnzurückhaltung, Investitionen und Produktivitätswachstum - eine kritische Einschätzung der Zusammenhänge, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 41 (1990), Heft 12, S. 745 ff., hier S. 752
  - 12 Mückenberger, Ulrich/Deakin, Simon: From Deregulation to a European Floor of Rights: Labour Law, Flexibilisation and the European Single Market, in: Zeitschrift für internationales und ausländisches Arbeits- und Sozialrecht, Nr. 3, S. 156 ff, S. 197
  - 13 Vgl. Soziales Europa, a.a.O., S. 62/63
  - 14 Ebd., S. 69
  - 15 Vgl. Marin-Bericht: Die soziale Dimension des Binnenmarktes (1988), KOM(88) 1148 endg.
  - 16 Soziales Europa, a.a.O., S. 74
  - 17 Der Arbeitsschutz, der durch die EEA (Verbesserung der Arbeitsumwelt, Art. 118a) zum Gemeinschaftsziel erhoben wurde, ist Gegenstand der europäischen Gesetzgebung. "Bereits im Zeitraum von 1970 bis 1987 waren auf diesem Gebiet über 50 EG-Richtlinien in Kraft gesetzt und auch weitgehend in nationales Recht umgesetzt worden". Deppe, Hans-Ulrich/Lenhard Uwe: Westeuropäische Integration und Gesundheitspolitik, Marburg 1990, S. 52; vgl. dort auch weitere Hinweise auf die einzelnen Maßnahmen. Vgl. dazu auch Partikel, Heinz: Die Arbeitsschutzpolitik der Europäischen Gemeinschaften auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte, in: Deubner, Christian (Hrsg.): Europäische Einigung und soziale Frage, a.a.O., S. 124 ff. Gleichwohl handelt es sich bei diesem Politikfeld nicht um eine umfassende Beeinflussung der Arbeitsbeziehungen durch die EG.
  - 18 Der Begriff "Arbeitsbeziehungen" stammt wie der der "industriellen Beziehungen" aus dem angelsächsischen Sprachgebrauch (Labour Relations; Industrial Relations). Der Begriff "industrielle Beziehungen" erschien uns zu eng; denn mit der Tendenz zur "Dienstleistungsgesellschaft" (vgl. dazu Bischoff, Joachim/Detje, Richard: Massengesellschaft und Individualität, Hamburg 1989, bes. S. 79 ff.) werden die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im nichtindustriellen, "tertiären" Sektor immer wichtiger. Vgl. zum folgenden Müller-Jentsch, Walter: Soziologie der industriellen Beziehungen. Eine Einführung, Frankfurt/Main - New York 1986, S. 10 ff.; sowie Hyman, Richard: Industrial Relations, London and Basingstoke 1975; Crouch, Colin: The Politics of Industrial Relations, Glasgow 1979.
  - 19 Zur Analyse des Systems der Klassenbeziehungen und vor allem des "Systems gewerkschaftlicher Gegenmacht", vgl. Roßmann, Witich: Vergesellschaftung, Krise und gewerkschaftliche Gegenmacht, Marburg 1986, bes. S. 208 ff.
  - 20 Vgl. Kaelble, Hartmut: Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft, a.a.O., S. 123
  - 21 Vgl. dazu Lash, Scott/Bagguley, Paul: Arbeitsbeziehungen im disorganisierten Kapitalismus, in: Soziale Welt, Jg. 39 (1988), S. 239 ff.

- 
- 22 Ebd., S. 243.
- 23 Ebd., S. 247.
- 24 Vgl. im Detail Deppe, Hans-Ulrich/Lenhardt, Uwe: Westeuropäische Integration und Gesundheitspolitik, a.a.O., S. 12 ff. Für die EG-Mitgliedstaaten werden die folgenden Abkürzungen verwendet: D: Bundesrepublik Deutschland, F: Frankreich, I: Italien; GB: Großbritannien; B: Belgien; NL: Niederlande; Lux: Luxemburg; IRL: Irland; DK: Dänemark; E: Spanien; GR: Griechenland; P: Portugal.
- 25 Vgl. als vergleichenden Überblick: DGB-Bildungswerk e.V.: Projekt Europa, Soziale Sicherung in der Europäischen Gemeinschaft, Düsseldorf 1990
- 26 Wolfgang Lecher: Konturen europäischer Tarifpolitik, in: WSI-Mitteilungen 3/1991, S. 194 ff., hier S.197
- 27 Vgl. DGB-Bundesvorstand, Abteilung Gewerkschaftliche Bildung: Europas Wirtschaft 1992, Düsseldorf 1989, S. 20 ff.
- 28 Kommission der EG: Vergleichende Studie über die Regelung der Arbeitsbedingungen in den Mitgliedsstaaten, SEG(89) 1137, Brüssel, den 30. Juni 1989, S. 13
- 29 Hartmut Kaelble: Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft, a.a.O., S. 139.
- 30 Vgl. Walsh, Kenneth: Trade Union Membership. Methods and Measurement in the European Community, Eurostat, Luxemburg 1985
- 31 Vgl. Visser, Jelle: Westeuropäische Gewerkschaften im Umbruch, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 40 (1989), Heft 1, S. 28 ff., hier S. 35; als Datensammlung vgl. ders.: European Trade Unions in Figures, Deventer-Boston 1989; zur Mitgliederentwicklung in 17 OECD-Statten vgl. Armigeon, Klaus: Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaftsentwicklung in den achtziger Jahren, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 30 (1989) Heft 4, S. 603 ff.
- 32 Vgl. ausführlich Beyme, Klaus v.: Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern, München 1977, S. 19 ff.
- 33 Vgl. u.a. Göran Therborn: The Prospects of Labour and the Transformation of Advanced Capitalism, in: Socialism in the World (Beograd), Jg. 8 (1984), Nr. 44, S. 50 ff.; Wolfgang Lecher: Gewerkschaften im Europa der Krise, Köln 1981; Albers, Detlev (Hrsg.): Westeuropäische Gewerkschaften, Argument-Sonderband 85, Berlin 1982; Deppe, Frank: Arbeiterbewegung in Westeuropa 1945-1985, in: Marxistische Studien. Jahrbuch des IMSF, Frankfurt/Main 1985, S. 58 ff., bes. S. 73 ff.; Müller-Jentsch, Walter (Hrsg.): Die Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt/Main - New York 1988
- 34 Beyme, Klaus v.: Gewerkschaften ..., a.a.O., S. 288/289; vgl. ebenfalls EGB (Brüssel): Mobilisierungskampagne. Konferenz in Ostende, Oktober 1989. Europas Zukunft: Eine starke Interessenvertretung in Europas Unternehmen. Europäischer Vergleich der Arbeitnehmervertretungen in den Unternehmen, Brüssel 1989.
- 35 Vgl. u.a. Fröbel, Folker u.a. (Hrsg.): Krisen in der kapitalistischen Weltökonomie, Reinbek bei Hamburg 1981.
- 36 Vgl. u.a. Altvater, Elmar: Sachzwang Weltmarkt, Hamburg 1987, bes. S. 211 ff.
- 37 Vgl. u.a. Albers, Detlev u.a.: Klassenkämpfe in Westeuropa, Reinbek bei Hamburg 1971; Deppe, Frank (Hrsg.): Arbeiterbewegung und westeuropäische Integration, Köln 1976.
- 38 Fröbel, Folker/Heinrichs, Jürgen/Kreye, Otto: Umbruch in der Weltwirtschaft, Reinbek bei Hamburg 1986, S. 93. In diesem Zusammenhang von weltwirtschaftlichen Krisenprozessen und den Veränderungen der politischen Kräftekonstellationen steht auch die Krise der autoritären Diktaturen in Griechenland, Portugal und Spanien, die dann schließlich nicht nur die demokratische Transformation, sondern auch den Weg dieser Länder in die EG eingeleitet hat.
- 39 Baglioni, Guido: Industrial Relations in Europe in the 1980s, in: ders./Crouch, Colin (Eds.): European Industrial Relations, London 1990, S. 1 ff., hier S. 2
- 40 Vgl. dazu u.a. Esser, Josef: Gewerkschaften in der Krise, Frankfurt/M. 1982, bes. S. 246 ff.
- 41 Vgl. dazu u.a. Lechner, Wolfgang: Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, in: Soziale Welt, Jg. 38 (1987). S. 148 ff.; Kassalow, Everett M.: Trade Unions and Industrial Relations. Toward the Twenty-First Century, in: Bulletin of Comparative Labour Relations, Jg. 16 (1987), Special Issue, S. 1 ff.; Müller-Jentsch, Walther (Hrsg.): Zukunft der Gewerkschaften, a.a.O.; Gladstone, Alan (ed.): Current Issues in Labour Relations: An International Perspective, Berlin/New York 1989; Baglioni, Guido/Crouch, Colin (eds.): European Industrial Relations, a.a.O.

- 
- 42 EG-Kommission, Fünfter Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuchs der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes, EG-Nachrichten, 1990, Nr. 3 vom 2. April, Bonn, S. 3
- 43 Vgl. dazu Jacobi, Otto: Gewerkschaften, industrielle Beziehungen und europäische Einigung, in: Die Mitbestimmung, Jg. 34 (1988), Heft 11, S. 609 ff., hier S. 612

---

Klaus-Peter Weiner

## **Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in ausgewählten EG-Staaten im Vorfeld des Binnenmarktes '92**

### *1. Gewerkschaftliche Politik auf (west-)europäischer Ebene*

Die Notwendigkeit einer verstärkten gewerkschaftlichen Präsenz und Koordinierung auf der europäischen Ebene - insbesondere im Rahmen der EG - ist in der gewerkschaftsprogrammatischen und -theoretischen Diskussion weitgehend unbestritten. Angesichts der Internationalisierung der Ökonomie werden allein auf die nationale Ebene ausgelegte Gewerkschaftsstrategien und -handlungsmuster als nicht mehr hinreichend angesehen, die Interessen der abhängig Beschäftigten wirkungsvoll zu vertreten und durchzusetzen. Daher ist - so die Schlußfolgerung - eine Umstrukturierung und Neugewichtung gewerkschaftlicher Handlungsmacht und der dafür funktionalen Instrumente in neuen Instanzen auf der Ebene der EG notwendig. Die "nationalen Gewerkschaften sind" - so z.B. Wolfgang Lecher vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes - "unter dem Druck der sich rasch entwickelnden Europäisierung von Wirtschaft und Gesellschaft objektiv gezwungen, den neuen Instanzen Potenz und Entwicklungsspielraum zu geben, wollen sie sich nicht von dem epochalen Integrationstrend abkoppeln."<sup>1</sup>

Als allgemeine Gründe für eine verstärkte gewerkschaftliche Präsenz und Koordinierung auf europäischer Ebene mit Ziel einer transnationalen Handlungsfähigkeit lassen sich - stichwortartig - anführen: Erstens verstärkt die Internationalisierung der Ökonomie die auf der nationalen Ebene zu konstatierende Machtverschiebung zwischen Kapital und Arbeit zuungunsten der Gewerkschaften. Zweitens droht die auf Deregulierung setzende Binnenmarktstrategie der EG die Herausforderungen weiter zu verstärken, vor die sich die Gewerkschaften im nationalen Rahmen gestellt sehen. Drittens wächst die Anzahl europäisch artikulierbarer und somit gewerkschaftlich koordinierbarer wie prinzipiell tariffähiger Themen- und Forderungsfelder. Viertens droht sich die strukturelle Asymmetrie von wirtschaftlicher und sozialer Integration - letztere verstanden als Annäherung von Arbeits- und Lebensbedingungen - in der EG im Zuge der Binnenmarktintegration zu vergrößern.

Ebenso unbestritten - zumindest in der gewerkschaftstheoretischen Debatte - ist die Tatsache, daß die Institutionen und Instrumente der Gewerkschaften auf europäischer Ebene in ihrer Leistungsfähigkeit hinter den gesetzten Anforderungen zurückbleiben. Undifferenziert die Defizite hervorhebend:

- Der Europäische Gewerkschaftsbund ist zwar als Zusammenschluß von bald 40 Gewerkschaftsbünden aus 21 westeuropäischen Ländern das wichtigste Instrument europäischer Gewerkschaftspolitik. Allerdings verfügt der EGB nur über wenige Kompetenzen und geringe Mittel. Die Diskussion, ob dem EGB nicht in eng begrenzten Bereichen eine tarifpolitische Kompetenz zugestanden werden soll, hat gerade erst begonnen.
- Die Europäischen Gewerkschaftsausschüsse sind gegenwärtig kaum als ein eigenständiger Artikulationsrahmen transnationaler Gewerkschaftspolitik zu betrachten. Sie vertreten zwar die arbeitnehmerbezogenen Brancheninteressen gegenüber den EG-Institutionen, sind in erster Linie eine Verlängerung der nationalen Branchen-



---

gewerkschaften, die die Ausschüsse zumeist weniger als Handlungs- denn als Informationsinstanz betrachten.

- Europäische Wirtschafts- und Betriebsausschüsse als Instrument grenzüberschreitender Informations-, Konsultations- und Beteiligungsrechte existieren - auf eingeschränkter Basis - erst in wenigen Unternehmen und können sich im Rahmen der EG bisher noch auf keine gesetzlich abgesicherte Grundlage stützen.
- Interregionale Gewerkschaftsräte, von denen in der EG derzeit zehn existieren, sind zwar ein Praxisfeld grenzüberschreitender gewerkschaftlicher Arbeit und gewerkschaftlicher Regionalpolitik, spielen aber als Erfahrungspotential in der gewerkschaftlichen Diskussion kaum eine Rolle.

Kurz: von einer tarifpolitischen Gegenmacht und einer gesellschaftlichen Gestaltungsmacht auf europäischer Ebene ist die Gewerkschaftsbewegung in der EG noch ein gutes Stück entfernt.

Als Ursachen für die gewerkschaftlichen Defizite auf europäischer Ebene lassen sich - ebenfalls stichwortartig - eine Reihe von Punkten anführen: Erstens der strategische Vorlauf der Internationalisierung des Kapitals und der daraus resultierende Widerstand der überwiegenden Mehrheit der Unternehmen gegen eine "Europäisierung" der Arbeitsbeziehungen; zweitens die Struktur des die Internationalisierung begünstigenden westeuropäischen Integrationsprozesses, in dem aber die nationalen Interessen und die nationalen Entscheidungen das ausschlaggebende Moment von Vergemeinschaftung bilden; drittens die diese Struktur reproduzierende Dominanz der nationalen gegenüber der europäischen Ebene in der Anlage der gewerkschaftlichen Politik; viertens die auch die Dominanz der nationalen Ebene begründenden Unterschiede in den nationalen Arbeitsbeziehungen.

## *2. Nationale Arbeitsbeziehungen und Binnenmarkt*

Dieser letztgenannte Punkt, die Differenz der nationalen Arbeitsbeziehungen, gilt als eines der Haupthindernisse, die einer verstärkten gewerkschaftlichen Präsenz und Koordinierung auf europäischer Ebene entgegenstehen. Trotz aller langfristigen Tendenzen einer sozialen Angleichung in Westeuropa - wie sie z.B. von Hartmut Kaelble für die Zeit von 1880 bis 1980 festgestellt wurde - scheinen die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen - und damit ein Kernbereich gesellschaftlicher Ordnung - gegen eine Konvergenz weitgehend resistent zu sein. Zwar sind sich die westeuropäischen Gesellschaften im 20. Jahrhundert "immer ähnlicher geworden" - so Kaelble -, aber am "Arbeitskonflikt brach sich ... die soziale Integration Europas."<sup>2</sup>

Die Unterschiede in den Arbeitsbeziehungen der Mitgliedstaaten der EG drücken sich auch in einer Disparität der Arbeitsverhältnisse aus. So kommt eine vergleichende Studie der EG-Kommission über die Regelung der Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten - verglichen wurden die Regelungen über den Arbeitsvertrag, über atypische Beschäftigungsverhältnisse, über Verfahren der Lohn- und Gehaltsfestsetzung, über die Gestaltung der Arbeitszeit, über Arbeitskämpfe, über Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung abhängig Beschäftigter und über die Reichweite von Tarifverträgen - zu dem Schluß, daß es "sehr schwierig" sei, "bestimmte Gruppen von Mitgliedstaaten hervorzuheben, die ähnliche gesetzliche und/oder tarifvertragliche Bestimmungen oder entsprechende gemeinsame praktische Regelungen in allen ... behandelten Bereichen durchgeführt oder entwickelt haben."<sup>3</sup>

---

Nun läßt sich die Frage nach den Tendenzen in den Arbeitsbeziehungen der Mitgliedstaaten der EG nicht mit einer Momentaufnahme der nationalen Regelungen der Arbeitsverhältnisse beantworten. Aber sie bieten die Grundlage, drei allgemeine Feststellungen zu treffen: Erstens spielt das staatlich gesetzte Arbeitsrecht im Hinblick auf die Vorschriften über Arbeitsbedingungen eine allgemein verbreitete Rolle. Zweitens sind in fast allen Mitgliedstaaten die Tarifverträge eine wichtige Grundlage für die Regelung von Arbeitsbedingungen. Drittens spielt die Rechtsprechung in einigen Bereichen und/oder einigen Mitgliedstaaten eine bedeutende Rolle bei der Schaffung oder Auslegung von normsetzenden Vorschriften für die Arbeitsbedingungen.

Diesen allgemeinen institutionellen Rahmen vorausgesetzt, lassen sich im Vergleich der Arbeitsbeziehungen der untersuchten EG-Länder (es handelt sich um die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien, Irland und Griechenland) für die achtziger Jahre einige wichtige - vielleicht strukturprägende - Trends feststellen:

*Erstens:* Die Rolle des Staates in den Arbeitsbeziehungen ist im Laufe der achtziger Jahre zurückgegangen. Damit nahm auch die Bedeutung staatlich vermittelter Sozialpakete ab (so in Spanien, Italien, Irland). Staatliche Interventionen konzentrierten sich auf die Deregulierung der Arbeitsbedingungen, mit der die Flexibilisierungsstrategien der Unternehmen flankiert wurden. Diese Trend war in Großbritannien - wo die neokonservative Agenda in den achtziger Jahren am wirkungsvollsten umgesetzt werden konnte - besonders ausgeprägt. Hier verringerte ein Bündel gesetzlicher Maßnahmen die gewerkschaftlichen Durchsetzungsmöglichkeiten. Hingegen fielen derartige Eingriffe in anderen Ländern moderater aus. Einen Sonderfall bildet Griechenland. Hier nahm der Staat weiterhin einen großen Einfluß auf die Arbeitsbeziehungen. Erst in jüngster Zeit mehren sich die Anzeichen, daß es zu einem Rückgang der staatlichen Interventionen kommt. Eine gewisse Ausnahme bilden auch Frankreich (Aurox-Gesetze) und Spanien, in denen die Rolle der Gewerkschaften durch Veränderungen in der Arbeitsgesetzgebung institutionell gestärkt wurden. Ansätze in diese Richtung lassen sich auch in Italien, Griechenland und Irland feststellen. Die Rücknahme staatlichen Einflusses auf die Arbeitsbeziehungen konnte also durchaus mit einer Tendenz zur Institutionalisierung und Kanalisierung der Konflikts in den Arbeitsbeziehungen korrespondieren. Beides zielt auf eine Entlastung des Staates in der Regulierung der Arbeitsbeziehungen. In diese Richtung zielten auch die Reprivatisierung von Staatsbetrieben und öffentlichen Dienstleistungen v.a. in Frankreich und Spanien, aber auch in Großbritannien und der Bundesrepublik, die zugleich einem Abbau der staatlichen Haushaltsverschuldung dienen.

*Zweitens:* Die Rolle der Gewerkschaften hat sich in allen untersuchten Ländern gegenüber den siebziger Jahren vermindert. Doch sind die Unterschiede signifikant. Am wenigsten sind die Gewerkschaften in der Bundesrepublik geschwächt, am meisten in Großbritannien. Generell ist der Einfluß der Gewerkschaften in der politischen Arena zurückgegangen, am deutlichsten wiederum in Großbritannien. Hingegen ist in Frankreich und Spanien die - institutionelle - Anerkennung der Gewerkschaften eher gewachsen, aber auch ihre Abhängigkeit vom Staat. Ein weiteres Indiz für die Schwächung der Gewerkschaften ist die Abnahme des Organisationsgrades (vor allem in Frankreich, Spanien, zum Teil auch in Großbritannien) und ein Rückgang der Streiktätigkeit. Hinzu kommt in Ländern mit einer traditionell konfliktorientierten Politik ein tendenzieller Funktionswandel gewerkschaftlicher Kampfmittel, so z.B. der Streiks. Sie gehen den Verhandlungen nicht mehr unbedingt voraus, um ein günstiges Kräfteverhältnis

---

zu schaffen, sondern werden stärker als Druckmittel bei Verhandlungen eingesetzt. Ein weiteres Indiz für die Defensive der Gewerkschaften ist der Rückgang Lohnquote, die Mitte der achtziger Jahre auf dem Stand von 1979 lag. Die Praxis gewerkschaftlicher Lohn- und Gehaltspolitik ähnelt zudem stärker dem deutschen Modell, in dem eine Anpassung der Lohn- und Gehaltsforderungen an die Entwicklungen zentraler makroökonomischen Indikatoren erfolgt.

*Drittens:* Die Strategien der Unternehmen verfolgen in erster Linie das Ziel einer höheren Flexibilität in der Nutzung der Arbeit, die von der Forderung nach einer Dezentralisierung der Regulierung der Arbeitsbeziehungen begleitet wird. Favorisiert wird die betriebliche Ebene. Beide Tendenzen sind von einer erneuerten Präsenz der Unternehmer im politischen Raum begleitet. Aber obwohl die Unternehmer die Machtverschiebung zu ihren Gunsten nutzen, kam es in keinem der untersuchten Länder zu einem grundlegenden Angriff auf die Gewerkschaftsbewegung mit dem Ziel, kollektivvertragliche Regelungen der Arbeitsbeziehungen zu eliminieren. Auf der betrieblichen Ebene nehmen allerdings in den Managementstrategien Formen der Beteiligung abhängig Beschäftigter ohne Einbezug der Gewerkschaften oder betrieblicher Interessenvertretungsorgane ebenso zu wie Versuche, die Direktionsrechte des Managements zu Lasten von Kollektivvereinbarungen auszubauen.

*Viertens:* Die Ebenen der Tarifverhandlungen haben sich insgesamt stark verschoben. Es gab in den achtziger Jahren einen allgemeinen Trend zur Dezentralisierung der Verhandlungen. Insbesondere in den Ländern, die einen hohen Zentralisierungsgrad aufwiesen, öffnete sich die Verhandlungsebene stärker zum Betrieb. In Ländern mit einer dezentralisierten Tradition hat sich der Trend verfestigt. Die Dezentralisierung zum Betrieb hin verläuft nicht immer konfliktlos, denn die Betriebsräte übernehmen Aufgaben, die traditionsgemäß von den Gewerkschaften wahrgenommen wurden (z.B. bei Löhnen, Gehältern, Arbeitszeitregelungen etc.). Während die Dezentralisierung in der Bundesrepublik relativ reibungslos vor sich geht, ist sie z.B. in Großbritannien mit einem Bedeutungsverlust der "Wage Councils" verbunden. In Italien scheint die Repräsentation der Gewerkschaften in Betrieben noch weitgehend ungeklärt. Die Dezentralisierung der Tarifabkommen in Richtung Unternehmensebene signalisiert eine Annäherung des "europäischen" an das amerikanische oder japanische Modell der Arbeitsbeziehungen und scheint eine "Verbetrieblichung" (Walther Müller-Jentsch) der Gewerkschaftspolitik darzustellen. Doch zeichnet sich eine mögliche Gegenteilstendenz ab. Denn die starke Zunahme der Betriebsvereinbarungen geht mit einer inhaltlichen Erweiterung der Branchenverhandlungen einher. So haben sich in Italien die Branchenvereinbarungen von der reinen Lohnpolitik abgewendet und sich Fragen wie Arbeitsplatzsicherung, industrielle Umstrukturierung und der Mobilität zugewandt. Dabei scheint den Branchenvereinbarungen eine Garantiefunktion für die Einhaltung der Regelungen auf Betriebsebene zu zukommen. Eine Ausnahme bildet wiederum Großbritannien. Hier ist die Zahl der Branchenvereinbarungen sowohl über Lohnfragen als auch über sonstige Themen rückläufig.

*Fünftens:* In den Arbeitsbeziehungen sind in den achtziger Jahren neben einer Akzentuierung der Schutzfunktion der Gewerkschaften (Rationalisierungs-/Beschäftigungsschutz) verstärkt sog. "qualitative" Aspekte (von der Arbeitszeitgestaltung, der Aus- und Weiterbildung, Berufsklassifikationen bis zur ersten Ansätzen ökologischer Probleme) gegenüber den "quantitativen" Aspekten (Lohn- und Gehaltsfragen) in den Vordergrund getreten. Dabei befinden sich die Gewerkschaften mehrheitlich aber in einer eher

---

schwachen Position gegenüber den Modernisierungsstrategien der Unternehmer, die nur in Ausnahmefällen Teilerfolge (z.B. 35-Stunden-Woche in der Bundesrepublik) zu ließ.

*Sechstens:* Die Dezentralisierung auf die Ebene der Unternehmen geht mit einer zunehmenden Diversifizierung der Arbeitsvergütung einher. Insbesondere in Großbritannien, Irland und Frankreich hat die Individualisierung der Löhne und Gehälter stark zugenommen. Neben der Individualisierung des Arbeitsentgelts gehen die Unternehmen immer mehr dazu über, die Löhne und Gehälter an die Unternehmensleistung zu binden. So hat in der Bundesrepublik der gewinnbezogene Teil des Arbeitsentgelts von 1986 10 Prozent auf 1987 15 Prozent zugenommen. Weiterhin haben sich die steuerfreien Zuwendungen (zusätzliche Leistungen zum Arbeitsentgelt: Lohnnebenleistungen) ausgeweitet<sup>4</sup>. Bei dieser Entwicklung handelt es sich um eine allen EG-Länder gemeinsame Tendenz.

*Siebtens:* Der Rückzug des Staates aus den Arbeitsbeziehungen scheint den dezentralisierten Verhandlungen zwischen den "Sozialpartnern" freien Lauf zu lassen. Die Politik einiger Regierungen, die Flexibilität mit einer aktiven Deregulierungspolitik zu fördern, scheint den gegenwärtigen Entwicklungen zudem einen Langzeitcharakter zu verleihen: Verhandlungen auf Unternehmensebene, Aufbrechen der Lohnstrukturen, neue Materien bei den Branchenverhandlungen - das scheinen die verschiedenen Facetten der künftigen Tarifverhandlungen in der Mehrzahl der untersuchten Länder zu sein. Als eine allgemeine Tendenz läßt sich festhalten, daß Gewerkschaften und Unternehmen nach einem neuen Konsens suchen, um neue "Spielregeln" zu definieren. Zugrunde gelegt wird einerseits die Anerkennung von ökonomischen und technologischen "Modernisierungszwängen" und andererseits bestimmte Garantien für Normalarbeitsverhältnisse. Diese Akzeptanz der "internen" Flexibilisierung durch die Gewerkschaften bei Beschränkung der "externen" Flexibilisierung durch die Unternehmen wird auf der nationalen Ebene ergänzt um die Zurückhaltung der Gewerkschaften bei Lohn- und Gehaltsforderungen und Streikaktivitäten im "politischen Tausch" gegen staatliche Zusicherungen von Gegenleistungen in Form von gesellschafts- oder sozialpolitischen Reformen. Allerdings haben die Gewerkschaften in diesem "Tausch" bisher kaum mehr als eine gewisse Bestandssicherung erreichen können.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die staatlichen und betrieblichen Strategien der weltmarktorientierten Modernisierung in den untersuchten EG-Ländern zu einer Schwächung der Macht der Gewerkschaften geführt und traditionelle Muster gewerkschaftlicher Organisation und Interessenvertretung in Frage gestellt haben. Zugleich läßt sich eine tendenzielle Angleichung von Problemlagen und Handlungskonstellationen erkennen. Diese Konvergenz - so wichtig sie als Voraussetzung ist - setzt sich aber nicht gleichsam automatisch in eine Transnationalisierung der Gewerkschaftspolitik um, die als Ergänzung der nationalen Ebene die Herausforderungen einer internationalisierten Ökonomie und einer weltmarktorientierten Modernisierung zu bewältigen hilft. Denn auch die Einsicht in die Notwendigkeit einer Transnationalisierung gewerkschaftlicher Politik, betrieblicher Vertretungsinstanzen und tarifvertragsfähiger Strukturen bleibt - trotz der zu konstatierenden konvergierenden Trends - zunächst rückgebunden an die immer noch vielfältigen Unterschiede in den nationalen Systemen der Regulierung der Arbeitsbeziehungen und ihrer inneren Machtstrukturen, die ihrerseits weitgehend in den national unterschiedlichen ökonomischen und sozialen Entwicklungsniveaus, politischen Kulturen, Traditionen und Sprachen wurzeln.

---

Zu fragen ist daher, inwieweit die Gewerkschaften die Notwendigkeit erkennen, programmatischen Ziele transnational anzugleichen, transnational zu kooperieren und Strategien zu koordinieren sowie transnationale Politik auch in gewissen Formen zu institutionalisieren.

Zunächst ist festzustellen, daß "harte Formen" ideologisch-politischer Differenzen in der westeuropäischen Gewerkschaftsbewegung zunehmend abschmelzen, ohne daß damit klassenautonome oder sozialpartnerschaftliche Grundorientierungen aufgehoben würden - die letztgenannte hat eher an Einfluß gewonnen und sich akzentuiert. Aber Entideologisierung von Gewerkschaftspolitik hat dazu beigetragen, daß die westeuropäische Integration heute bei allen westeuropäischen Gewerkschaften - vielleicht mit Ausnahme der französischen CGT - als Faktum, politischer Bezugsrahmen und Feld sozialer Auseinandersetzungen begriffen wird. Der letzte große Dachverband, der hier einen grundlegenden Positionswechsel vollzog, war 1988 der britische TUC.

Die am Binnenmarktprojekt entwickelten programmatische Ziele der Gewerkschaften weisen eine Spanne von Konzeptionen auf, die durch die konkrete nationale Situation und/oder dem politisch-ideologischen Standort der Gewerkschaften bestimmt sind. Die Spanne reicht von - durch die italienische CGIL entwickelten - Vorstellungen einer umfassenden "Europäisierung" der Arbeitsbeziehungen in Gestalt verhandlungsfähiger Gewerkschaften und Unternehmensverbände sowie eines supranational agierenden politischen Akteurs bis zu der vergleichsweise nüchternen, vom irischen Dachverband ITCU auf der Basis einer Analyse der Gewinne und Kosten des Binnenmarktes erhobenen Forderung, die Marktintegration durch eine gemeinschaftliche, beschäftigungsfördernde Wachstumstrategie zu ergänzen und die Diskussion um die "soziale Dimension" zu nutzen, um gewerkschaftspolitisch wieder in die Offensive zu kommen.

Weitgehend gemeinsam - bei allen Akzentuierungen - vertreten die westeuropäischen Gewerkschaften die Forderungen nach verbindlichen sozialen Mindestregelungen, nach einer sozial- und beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik, nach einem "Sozialen Dialog" mit Verhandlungselementen und nach Mindestrechten in grenzüberschreitenden Unternehmen.

Darüber hinaus zeigt es sich, daß sich die allgemeinen Anforderungen der nationalen Gewerkschaften an eine europäische Politik aus ihren je spezifischen sozial-ökonomischen Rahmenbedingungen ableiten. Drei Gruppen lassen sich unterscheiden:

- Die Mehrzahl der Gewerkschaften in der Bundesrepublik und Frankreich haben - neben den positiv bewerteten wachstums- und beschäftigungspolitischen Auswirkungen des Binnenmarktes - vor allem Befürchtungen hinsichtlich eines politischen, sozialen und ökonomischen Drucks auf die vergleichsweise hohen Sozialstandards artikuliert. In der Bundesrepublik kommt die Forderung nach der Sicherung der Mitbestimmung hinzu. In der Betonung der Gefahren für Sozialstandards reflektiert sich nicht zuletzt die im Fall Frankreichs vergleichsweise gute bzw. im Fall der Bundesrepublik die herausragende Konkurrenzposition der nationalen Ökonomien.
- In Italien und Großbritannien werden die möglichen negativen Auswirkungen einer intensivierten Konkurrenz auf die Beschäftigungslage stärker betont und daraus die Forderung nach einer europäischen Industrie- und Strukturpolitik sowie einem Ausbau der Forschungs- und Technologiepolitik abgeleitet.
- In Spanien, Griechenland und Irland werden von den Gewerkschaften die regionalpolitischen Aspekte der Binnenmarktintegration bzw. das Problem der "wirtschaft-

---

lichen und sozialen Kohäsion" stärker als in den ersten beiden Gruppen betont. Die Aufstockung der Strukturfonds wird als nicht ausreichend angesehen, die negativen regionalen Effekte des Binnenmarktes auch nur annähernd zu kompensieren. Allerdings fand das Binnenmarktprojekt in Öffentlichkeit Griechenlands - nicht zuletzt wegen seiner insularen EG-Lage - kaum große Beachtung.

In keiner der Gruppen werden - von wenigen Gewerkschaften abgesehen - die gewerkschaftsrelevanten ökologischen oder frauenpolitischen Implikationen des Binnenmarktes thematisiert. Hingegen gehen die Auswirkungen des Binnenmarktes auf Länder der Dritten Welt bei einigen Gewerkschaften aus den südlichen EG-Staaten zumindest in programmatische Aussagen ein.

Weiterhin läßt sich feststellen, daß die gewerkschaftliche Bereitschaft zur Kooperation und Koordination offensichtlich gewachsen ist. Bereits auf nationaler Ebene hat das Abschmelzen politischer und ideologischer Differenzen eine mehr oder weniger feste - zeit- oder fallweise - Kooperation der Richtungsgewerkschaften erlaubt. Dieser Trend war in Italien und Spanien deutlich stärker ausgeprägt als in Frankreich, wo sich z.B. die konkurrierenden Richtungsgewerkschaften auch einer Aufnahme der CGT in den EGB widersetzen. Zwar haben die Gewerkschaften die Intentionen, Wirkungen und Konsequenzen des Binnenmarktprojektes erst mit zwei- bis dreijähriger Verspätung in ihrer Tragweite wahrgenommen. Aber der weitgehende EGKonsens der Gewerkschaften und die vorhandenen Gemeinsamkeiten in wichtigen Forderungen erleichtern die Kooperation auf der europäischen Ebene. So setzt sich die IGM für eine Zusammenarbeit auch mit Gewerkschaften im Rahmen von europäischen Wirtschafts- und Betriebsausschüssen ein, die nicht dem EMB angehören. Zweifellos wird die Kooperation der Gewerkschaften auch aus der Annäherung der Gewerkschaften einiger Länder an "erfolgreichere" Modelle der Arbeitsbeziehungen stimuliert. So strebt der TUC eine Annäherung an das kontinentaleuropäische Modell an und verbindet dies mit einer Hoffnung auf eine einheitliche Regulierung der Arbeitsbeziehungen in der EG. Auch die italienische Gewerkschaftsbewegung setzt auf eine engere Zusammenarbeit mit bundesdeutschen Gewerkschaften.

Schließlich ist mit einer raschen Institutionalisierung gewerkschaftlicher Gegenmacht auf europäischer Ebene nicht zu rechnen. Bis auf die CGIL zeigt keine Gewerkschaft die Bereitschaft, wichtige Kompetenzen an eine europäische Gewerkschaftsinstanz abzugeben. Eine einheitliche Europäische Gewerkschaftsbewegung mit einer supranationalen Europäischen Gewerkschaft - wie sie vom 18. Kongreß des PCI Anfang 1989 gefordert wurde - wird es auf absehbare Zeit kaum geben. Dies liegt nicht zuletzt an dem dualen strategischen Ansatz, den die meisten Gewerkschaften verfolgen. Einerseits wird der europäischen Ebene zwar ein Stellenwert eingeräumt, der sich umgekehrt proportional zur nationalen Machtposition verhält, andererseits behält der nationale Rahmen eine eindeutige Priorität. Auch zeigen die Gewerkschaften - mit einigen Ausnahmen - nur wenig Initiative, ihre Forderungen zu bündeln und an EG-Institutionen und EG-Regierungen heranzutragen. Die Auseinandersetzung um die Sozialcharta war hier eher eine Ausnahme und ein Lehrstück zugleich. Eine Ausnahme, weil sich die Gewerkschaften im EGB auf zentrale Forderungen einigen konnten, und ein Lehrstück, weil es sich zeigte, wie schnell EG-Regierungen gewerkschaftliche Forderungen umstürzen können, solange sie nicht mit gewerkschaftlicher Durchsetzungsmacht untermauert werden.

---

### 3. Erste Schlußfolgerungen und Perspektiven

Kurz zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der bereits für die siebziger Jahre konstatierte Trend einer stärkeren Konvergenz der Arbeitsbeziehungen sich in den achtziger Jahren fortgesetzt zu haben scheint und seinerseits die Voraussetzung für eine Transnationalisierung gewerkschaftlicher Politik verbessert hat. Zugleich reagieren die Gewerkschaften auf den "Sachzwang" Weltmarkt und die von ihm über den Staat und die Konkurrenz vermittelten Modernisierungsimpulse nicht nur mit einer auf die nationale Ebene bezogenen, sondern auch mit einer stärker europäischen Ausrichtung ihrer Politik. Zugleich ist diese Ausrichtung aber weniger Resultat eines offensiven Verarbeitungsprozesses der weltmarktorientierten Modernisierung in Wirtschaft und Politik durch die Gewerkschaften, sondern auch der gewerkschaftlichen Defensivposition im nationalen Rahmen geschuldet. Mit einer europäischen Hilfe soll nicht zuletzt die nationale Schwäche kompensiert werden.

Was kann das für dieser Befund für die Perspektiven der "sozialen Dimension" heißen? Hinsichtlich der "sozialen Dimension" ist zunächst von der Feststellung auszugehen, daß es den Gewerkschaften trotz einer vergleichsweise intensiven Diskussion über die Folgen und Konsequenzen des Binnenmarktes sowie über die Notwendigkeit einer Koordination und Kooperation auf europäischer Ebene nicht gelungen ist, die "soziale Dimension" der EG zu einem dem Binnenmarkt vergleichbaren Thema in der politischen Auseinandersetzung zu machen. Begreift man nun die inhaltlich unscharfe Konstruktion "soziale Dimension" als Chiffre für den Einfluß abhängig Beschäftigter und ihrer Organisationen auf den Prozeß und den Inhalt der westeuropäischen Integration, ist damit zugleich die machtpolitische Dimension des Verhältnisses von Kapital und Arbeit angesprochen. Die skizzierte Schwäche und Defensive der Gewerkschaften auf nationaler Ebene hat die weitgehende Einflußlosigkeit der Gewerkschaftsbewegung auf der europäischen Ebene reproduziert. Die sich - bereits in der Anlage des Binnenmarktprojekts ausdrückende - Machtverschiebung zugunsten des Faktors Kapital konnte von den Gewerkschaften auf europäischer Ebene nicht ausgeglichen werden.

Zwar sah es bis zum Herbst 1989 so aus, als hätten substantielle Mindeststandards sozialer Regulierung eine Chance, so zeigte die Auseinandersetzung um die Sozialcharta, daß auf der Ebene des "sozialen Dialogs" mit keinen Zugeständnissen zu rechnen ist. Vielmehr wurde offenbar, daß die Diskussion um eine soziale Flankierung oder gar um eine soziale Gestaltung des Binnenmarktes vom Zusammenbruch des "realen Sozialismus" in Osteuropa, der rasanten deutsch-deutschen Vereinigung und vom Krieg am Golf überlagert und schließlich aus der Öffentlichkeit verdrängt worden ist. In der Bundesrepublik kommt hinzu, daß die unmittelbar drängende Aufgabe der Angleichung der Arbeits- und Einkommensbedingungen in Ost- und Westdeutschland ins Zentrum der Gewerkschaftspolitik getreten ist.

Die Kooperation der Gewerkschaften wird aber auch durch weitere Entwicklungen erheblichen Spannungen ausgesetzt: Erstens werden im "flexiblen Kapitalismus" die dezentralisierenden Tendenzen der "Verbetrieblichung" wie die Scheidung von Gewinnern und Verlierern unter den abhängig Beschäftigten im Prozeß der weltmarktorientierten Modernisierung eher eine weitere Segmentierung als Generalisierung von Interessen begünstigen. Zweitens werden bei den sogenannten "Modernisierungsopfern" unter den abhängig Beschäftigten Nationalismus und Rassismus stärker. Da diese mit der Öffnung Osteuropas und den Migrationswellen aus der Dritten Welt - vermittelt

---

über die Veränderungsprozesse auf den nationalen Arbeitsmärkten - tendenziell noch zunehmen werden, drohen sie den gewerkschaftlich propagierten "neuen Internationalismus" zu konterkarieren.

Aber aufgrund der Internationalisierung der Ökonomie und der komplementären, die nationale Ebene ergänzende Struktur der EG-Regulation werden die (west-)europäischen Gewerkschaften in der Perspektive dazu gezwungen sein, beginnend mit einer tarifpolitischen Koordinierung ein tarifverhandlungsfähiges System gewerkschaftlicher Gegenmacht im Rahmen der EG und - angesichts der Entwicklungen in den EFTA-Staaten und den Staaten Osteuropas - darüberhinaus aufzubauen. Dabei wird das Hauptproblem der Gewerkschaften sein, bei der Entwicklung und Durchsetzung von Forderungen sowie bei der Umsetzung von Ergebnissen mit den national unterschiedlichen Modalitäten umzugehen. Auch wenn die Unternehmensverbände und einige Regierungen den Weg in Richtung europäisierter Arbeitsbeziehungen gegenwärtig politisch noch blockieren, scheinen die Bedingungen für erste Ansätze durch den vom Binnenmarktprojekt ausgehenden Druck besser zu sein als in den stärker unter einem "nationalen Vorzeichen" stehenden Jahren seit der Weltwirtschaftskrise 1974/75.

Daneben werden die Gewerkschaften auch weiterhin Druck in Richtung europäischer Sozialpolitik entfalten müssen. Dies v.a. aus zwei Gründen: Erstens als Unterstützung für die politischen Kräfte, die statt auf Deregulierung auf eine Reregulierung setzen.<sup>5</sup> Erste Anknüpfungspunkte können die Umsetzung des Sozialen Aktionsprogramms und die jährlichen Berichte zur Umsetzung der Sozialcharta sein. Daß die Frage sozialer Mindeststandards ein umkämpftes Terrain bleibt, geht u.a. aus Stellungnahmen hervor, wie sie z.B. die "Europa-Gruppe" abgibt, die sich unter dem Dach des "Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung" gebildet hat. "Unsere Überlegungen" - so die Schlußfolgerung der Gruppe - "zeigen, daß die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer - insbesondere in einer Zeit immer noch hoher Arbeitslosigkeit und zunehmenden internationalen Wettbewerbs - verbessert würde, wenn das Netz der sozialpolitischen Regelungen in der Gemeinschaft nicht enger geknüpft, sondern gelockert würde."<sup>6</sup> Zweitens werden durch das Wirtschaftswachstum und dem korrespondierenden Produktivitätsfortschritt - stimuliert durch das Binnenmarktprogramm - auch Spielräume frei, die es zu nutzen gilt. Diese Spielräume gilt es auch zu nutzen für eine regionale Strukturpolitik, die der Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen verpflichtet ist, für eine ausreichende Fundierung der sozialpolitischen Aktionsprogramme der EG und für eine auch über die europäische Ebene zu verfolgende Ökologisierung der Produktion.

Versucht man, die zentralen Problemfelder, vor denen sich gewerkschaftliches Handeln in den letzten beiden Jahrzehnten gestellt sah, auf einen Begriff zu bringen, so könnte man die siebziger Jahre auf den Begriff "Gerechtigkeit" und die achtziger Jahre auf den Begriff "Flexibilisierung" bringen. Das Thema "Flexibilisierung" bleibt in den neunziger Jahren zweifellos aktuell, vielleicht ergänzt um eine Renaissance des Themas "Gerechtigkeit" - und dies nicht nur mit Blick auf die Lohnquote, sondern auch mit Blick auf die Massenarbeitslosigkeit. Und es spricht einiges für die Annahme, daß die neunziger Jahre zu einem Jahrzehnt der "Transnationalisierung" bzw. der "Europäisierung" der Gewerkschaften werden. Die Trias "Flexibilität - Gerechtigkeit - Transnationalisierung" kann somit die Agenda der Gewerkschaften in den neunziger Jahren bestimmen.



---

## Anmerkungen

- 1 Lecher, W.: Koordinaten gewerkschaftlicher Europapolitik, in: WSI-Mitteilungen 10/1989, S. 640-647, hier S. 640
- 2 Kaelble, H.: Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980, München 1987, S. 153 f.
- 3 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Zusammenfassung der vergleichenden Studie über die Regelung der Arbeitsbedingungen in den Mitgliedstaaten, KOM(89) 360 endg., S. 15
- 4 Dazu zählen die Systeme der betrieblichen Altersversorgung und Krankenversicherung, Sparpläne und Aktienbezugsrechte, Essenzuschüsse, Wohngeld, Fahrtkostenentschädigungen u.ä.
- 5 Siehe dazu Deppe, F.: Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen, FEG Arbeitspapier Nr. 1, Marburg 1990.
- 6 Engels, W./Lenel, E./Helmstädter, H.O./Vaupel, R./Willgerodt, H.: Die Sozialcharta ist ein Irrweg, in: "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 2. Dezember 1989. Die Autoren gehören einer Gruppe von 26 Autoren an und vertreten mit ihren Positionen auch die Meinung der übrigen Mitglieder der "Europa-Gruppe".

---

Klaus Busch

## **Binnenmarkt 1992 - Herausforderung für die Gewerkschaften**

Ich konzentriere mich in meinem Vortrag auf zwei Probleme. *Erstens* auf die Frage der Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven im einheitlichen Binnenmarkt, weil hier von gewerkschaftlicher Seite häufig die Kritik vorgetragen wird, die zu erwartenden Wachstums- und Beschäftigungsimpulse, die vom Prozeß der Marktintegration ausgingen, seien marginal. *Zweitens* auf die Frage der Perspektiven der Lohn- und Sozialpolitik im einheitlichen Binnenmarkt, wobei hier gewerkschaftlicherseits vielfach die Gefahr eines "sozialen Dumpings" gesehen wird.

Da sich viele der Referatsthemen unserer Tagung überschneiden, hoffe ich, daß weitere Fragestellungen, wie z.B. die Perspektiven der Mitbestimmung und der übernationalen gewerkschaftlichen Tarifpolitik, von anderen Referentinnen und Referenten behandelt werden.

### *1. Die Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven im einheitlichen Binnenmarkt*

Die Debatte über die Wachstums- und Beschäftigungsimpulse des einheitlichen Binnenmarktes hat sich in den letzten Jahren auf die Erörterung der Ergebnisse des Cecchini-Berichts konzentriert. Sowohl die methodische Vorgehensweise dieses Berichts als auch die quantitativen Ergebnisse der Cecchini-Arbeitsgruppe waren dabei Gegenstand wissenschaftlicher Kontroversen. Ich kann an dieser Stelle nicht detailliert auf diese Kontroversen, etwa auf die Frage des Preissenkungspotentials im einheitlichen Binnenmarkt oder die Bedeutung der "economies of scale" (EOS) eingehen, allerdings können aufgrund der bisherigen wissenschaftlichen Diskussion über den Cecchini-Bericht zusammenfassend sowohl Faktoren angeführt werden, die auf eine Überschätzung der quantitativen Effekte der Marktintegration hindeuten, als auch Wirkungszusammenhänge benannt werden, die für eine Unterschätzung sprechen.

Der Cecchini-Bericht überschätzt die Wachstumsimpulse des Binnenmarktsprogramms möglicherweise, weil er

- von einer vollständigen Umsetzung der von der EG-Kommission im Weißbuch vorgelegten Vorschläge ausgeht. Die Schwierigkeiten, die die EG-Staaten etwa im Bereich der Harmonisierung der Mehrwertsteuern und der Verbrauchssteuern haben, lassen einerseits Zweifel an dem Realitätsgehalt dieser Annahme als berechtigt erscheinen. Andererseits ist nicht zu übersehen, daß der Gemeinschaft im Bereich der Harmonisierung der technischen Normen, im Bereich der Liberalisierung der Finanzdienstleistungen und bei der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens große Fortschritte gelungen sind. Das neue Harmonisierungsverfahren auf der Grundlage des EuGH-Urteils "Cassis de Dijon" hat sich bewährt.
- die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der EG unterstellt, obwohl die neuen Gemeinschafts-Richtlinien den EG-Staaten in Krisenzeiten weiterhin den Rückgriff auf Kapitalverkehrsrestriktionen gestatten (Dicke 1989; 102).
- die Konstanz der Wechselkurse unterstellt, obwohl die Verbesserung der Wettbewerbsposition der EG gegenüber Drittländern und die Induzierung von Kapitalströmen nach Europa aufgrund der neuen Wachstumsimpulse möglicherweise eine Aufwertung der europäischen Währungen bewirken werden.

---

Dicke (1989) sowie Grimm/Schatz/Trapp (1989) meinen darüber hinaus, daß das EOS-Potential der Gemeinschaft im Cecchini-Bericht überschätzt sei. Dieser Standpunkt steht allerdings im deutlichen Kontrast zu den empirischen Untersuchungen Prattens (1988) und Schwalbachs (1988). Die Memorandum-Gruppe meint schließlich, die Preissenkungshypothesen des Cecchini-Reports seien unrealistisch (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 1989; 302). Hier muß der Arbeitsgruppe allerdings vorgeworfen werden, die Hypothesen des Cecchini-Berichts äußerst fehlerhaft wiederzugeben. Weder wird für den Bereich der Finanzdienstleistungen angenommen, daß sich die Preise auf das Niveau der Billigstanbieter reduzieren werden, noch wird bei der Untersuchung der Prozesse der Preiskonvergenz in der Gemeinschaft mit der Annahme radikaler Preissenkungen gearbeitet - wie die Memorandum-Gruppe behauptet. Der Cecchini-Bericht geht vielmehr in der Regel von vorsichtigen Annahmen aus und orientiert sich stets an den mittleren Werten unterschiedlicher Berechnungsszenarien.

Der Cecchini-Bericht unterschätzt die positiven ökonomischen Impulse der Marktintegration möglicherweise dadurch, daß er

- bei der Schätzung der Kostensenkungen sich zumeist auf Studien stützt, die sich in der Regel auf die vier größeren EG-Staaten (BRD, Frankreich, Italien, Großbritannien) sowie die Benelux-Staaten beziehen. Es wird unterstellt, daß die Kostensenkungen in der Zwölfer-EG relativ dieselbe Bedeutung haben wie in der Siebener-EG (lineare Extrapolation). Da aber die nicht-tarifären Handelshemmnisse in den schwächer entwickelten EG-Staaten in der Regel größer sind als in den höher entwickelten Ländern und auch die von den Angebotseffekten (EOS) ausgehenden Kosteneinsparungen in den schwächer entwickelten Ländern größer sein werden, wird durch die Methode der linearen Extrapolation der Wachstumsimpuls sicherlich unterschätzt.
- den Prozeß der Produkt- und Prozeßinnovation aufgrund methodischer Schwierigkeiten nicht quantifiziert. Der intensiverte Wettbewerb in der Gemeinschaft wird aber einen neuen Innovationsschub auslösen, der die Investitionstätigkeit in der Gemeinschaft erheblich fördern wird. Bereits heute gehen vom Projekt des Binnenmarktes derartige dynamische Effekte aus.
- die Kosteneinsparungen nicht quantifiziert, die sich einerseits aus einer vertieften internationalen Arbeitsteilung im Zuge der Handelsintensivierung und andererseits aus einer stärkeren Arbeitsteilung in internationalen Konzernen (Standortverlagerungen) ergeben.

Eine Gewichtung dieser verschiedenen Momente der Über- bzw. Unterschätzung der Wachstumsimpulse der Marktintegration durch den Cecchini-Bericht ist schwierig. Da aber der Prozeß der Produkt- und Prozeßinnovation im Binnenmarkt eine erhebliche Bedeutung haben wird, gehe ich mit Grimm/Schatz/Trapp (1989) sowie Gerstenberger (1988) davon aus, daß die Wachstumsimpulse im einheitlichen Binnenmarkt größer sein werden als im Cecchini-Bericht unterstellt. Dicke (1989) hält dagegen die Prognosen der Cecchini-Forschungsgruppe für zu optimistisch, Krägenau wiederum meint, der Report liege in seinen quantitativen Prognosen in etwa richtig (Krägenau 1989; 15 ff).

Bei der Einschätzung der makroökonomischen Auswirkungen des einheitlichen Binnenmarktes ist auch zu berücksichtigen, daß sich in der EG seit Mitte der achtziger Jahre die Wachstumsbedingungen strukturell verbessert haben. Die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts übertreffen seit 1985 mit durchschnittlich jährlich 3 Prozent die Raten der Periode von 1974 bis 1981, die im Durchschnitt bei zwei Prozent lagen. Die Bruttoanlageinvestitionen, die von Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre im

---

Durchschnitt rückläufig waren, verzeichnen seit 1985 wieder Zuwachsraten, die sich mit denjenigen der sechziger Jahre messen können. Die Inflationsraten haben sich deutlich zurückgebildet, und die Wachstumsraten der Beschäftigung übersteigen seit 1985 deutlich den Durchschnitt des Zeitraums von 1961 bis 1973, nachdem sie von Mitte der siebziger Jahre bis Mitte der achtziger Jahre ein negatives Vorzeichen trugen (Rat der EG 1989).

Für diese neue Aufschwungsperiode ist vor allem eine nachhaltige Verbesserung der Rahmenbedingungen der Produktion verantwortlich. Die Kapitalrentabilität, die in den siebziger Jahren gegenüber den sechziger Jahren sehr stark abgefallen war, steigt seit 1982 wieder kontinuierlich an und erreichte 1990 fast 90 Prozent des Durchschnittswertes von 1961 bis 1973. Diese Erholung der Kapitalrentabilität ist in erster Linie auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- die Reduktion der realen Lohnstückkosten und
- den Anstieg der Kapitalproduktivität.

Die Kapitalrentabilität hat sich insgesamt so nachhaltig erholt, daß auch die im Vergleich zu den siebziger Jahren sehr hohen Realzinsen die Investitionen in Sachanlagen mittlerweile nicht mehr ernsthaft hemmen. Der einheitliche Binnenmarkt wird demnach in einer Periode in Angriff genommen, in der sich die Rahmenbedingungen der Produktion deutlich verbessert haben. Beide Prozesse, die ökonomischen Impulse der Marktintegration und die strukturell verbesserten Wachstumsbedingungen, überlagern sich und verstärken sich wechselseitig. So können die außerordentlich hohen Zuwachsraten der Investitionen seit Ende der achtziger Jahre bereits als Ausdruck der Überlagerung dieser beiden Entwicklungen interpretiert werden. Sowohl die verbesserte Kapitalrentabilität als auch die Vorbereitung auf den verschärften Wettbewerb im einheitlichen Binnenmarkt stimulieren gegenwärtig die Kapitalakkumulation.

Diese Entwicklungen erhöhen auch die Chance, die Massenarbeitslosigkeit in Europa abzubauen. Die Arbeitslosenquote in der EG betrug 1990 ca. neun Prozent. Gegenüber dem höchsten Wert der achtziger Jahre, der 1985 mit 11,8 Prozent erzielt wurde, bedeutet dies eine Abnahme um ca. drei Prozentpunkte. Um die Realisierungschancen einer weiteren Reduktion der Arbeitslosenquote in den neunziger Jahren beurteilen zu können, müssen zunächst zwei Variablen untersucht werden, nämlich die Beschäftigungskomponente des Wachstums sowie die Wachstumsrate der aktiven Bevölkerung (Kommission der EG 1989).

Die Beschäftigungskomponente des Wachstums gibt darüber Auskunft, wieviel Prozent Wirtschaftswachstum notwendig ist, um ein bestimmtes Beschäftigungswachstum zu erzielen. Die Wachstumsrate der aktiven Bevölkerung, der Bevölkerung im Alter von 14 bis 64 Jahren, zeigt an, um welchen Prozentsatz die Beschäftigung mindestens steigen muß, um die Arbeitslosigkeit auf einem konstanten Niveau zu halten. Während in den sechziger Jahren ein BIP-Wachstum von vier Prozent das Beschäftigungsniveau nicht veränderte, führte diese Wachstumsrate in den siebziger Jahren zu einem Beschäftigungswachstum von 0,5 Prozent, in den achtziger Jahren schließlich konnte eine derartige Zuwachsrate des Sozialprodukts das Beschäftigungsniveau um immerhin zwei Prozent steigern. Das Wachstum des Sozialprodukts ist in den achtziger Jahren in der Gemeinschaft demnach deutlich beschäftigungsintensiver geworden als in den 20 Jahren zuvor. Diese bedeutende Veränderung der Beschäftigungskomponente des Wachstums hat im wesentlichen drei Ursachen (Kommission der EG 1989; 49 ff):

1. Die Teilzeitbeschäftigung hat in den achtziger Jahren stärker zugenommen als die Vollzeitbeschäftigung. 70 Prozent der zwischen 1983 und 1987 neu geschaffenen Ar-

---

beitsplätze in der EG waren Teilzeitarbeitsplätze (Kommission der EG 1989; 53). Die Wahl dieser Form des Arbeitsplatzes ist den Beschäftigten teilweise durch die Massenarbeitslosigkeit in der EG aufgezwungen worden. 1987 gaben 24 Prozent der teilzeitbeschäftigten Männer und elf Prozent der teilzeitbeschäftigten Frauen an, sie hätten keinen Vollzeitarbeitsplatz finden können (Kommission der EG 1989; 75 u. 89).

2. Das Wirtschaftswachstum hat sich in den achtziger Jahren noch stärker auf den Dienstleistungssektor konzentriert als in den siebziger Jahren. Mittlerweile arbeiten 60 Prozent der Beschäftigten in der Gemeinschaft im tertiären Sektor, gut 30 Prozent in der Industrie und knapp zehn Prozent in der Landwirtschaft. Da das Produktivitätswachstum im Dienstleistungssektor niedriger ist als der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsanstieg, wird durch das steigende relative Gewicht des tertiären Sektors das Wachstum insgesamt beschäftigungsintensiver.
3. Die sinkenden Lohnstückkosten haben die Tendenz, Arbeitskraft durch Kapital zu substituieren, in den achtziger Jahren erheblich vermindert. Die durchschnittliche jährliche Substitutionsrate ist von 0,9 Prozent in der Periode von 1974 bis 1981 auf 0,5 Prozent in der Periode von 1982 bis 1988 gesunken. Die Wachstumsrate der Kapitalintensität hat sich von 3,4 Prozent in den siebziger Jahren auf zwei Prozent in den achtziger Jahren zurückgebildet, in den sechziger Jahren lag sie noch bei 5,2 Prozent.

Aufgrund des Einflusses dieser drei Faktoren ist das Wirtschaftswachstum in den achtziger Jahren im Vergleich zu den vorangegangenen Perioden wesentlich beschäftigungswirksamer geworden. Auch wenn alle Teilzeitarbeitsplätze in Vollzeitarbeitsplätze umgerechnet werden, bleibt die Veränderung des Beschäftigungsgehalts des Wachstums gegenüber den sechziger und siebziger Jahren signifikant. Ein Wirtschaftswachstum von vier Prozent hat in den achtziger Jahren bei dieser Berechnungsmethode immerhin noch einen Beschäftigtenzuwachs von 1,4 Prozent erzeugt.

Auch aufgrund der demographischen Veränderungen verbessern sich in den neunziger Jahren die Möglichkeiten, die Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft zu reduzieren. Während sich die aktive Bevölkerung in den siebziger und achtziger Jahren aufgrund des Anstiegs der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 14 bis 64 um durchschnittlich jährlich 0,7 Prozent erhöhte, wird diese Rate von 1990 bis 1995 auf 0,1 Prozent sinken. Selbst wenn ein Anstieg der Erwerbsquote (0,5 Prozent) unterstellt wird, was aufgrund der wachsenden Frauenerwerbstätigkeit realistisch ist, bleibt die Zuwachsrate der aktiven Bevölkerung in den neunziger Jahren mit 0,4 bis 0,6 Prozent wesentlich unter der Rate der achtziger Jahre, die bei 0,8 Prozent lag. Auf der Grundlage dieser demographischen Annahmen und der Fortschreibung des Beschäftigungsgehalts des Wachstums der achtziger Jahre würde ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von drei Prozent im ersten Jahrfünft der neunziger Jahre eine durchschnittliche Zuwachsrate der Beschäftigung von einem Prozent und eine Abnahme der Arbeitslosenquote auf sieben Prozent bewirken. Ein Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 3,5 bis 4 Prozent würde selbst bei einem stärkeren Anstieg der Erwerbsquote eine Reduktion der Arbeitslosenquote auf fünf Prozent im Jahre 1995 ermöglichen.

Eine durchschnittliche Wachstumsrate von 3,5 bis 4 Prozent ist ein ehrgeiziges Ziel, das ohne besondere wirtschaftspolitische Anstrengungen kaum zu realisieren ist. Durch das Binnenmarktprojekt kann dieses Wachstumsziel in zweifacher Hinsicht leichter erreicht werden: zum einen erhöht die Realisierung des Binnenmarktes auch ohne wirtschaftspolitische Begleitmaßnahmen die Wachstumsrate in der Gemeinschaft sechs Jahre lang

---

um 0,75 Prozentpunkte. Zum anderen geben die Haushaltsentlastungs- und die Preissenkungseffekte des einheitlichen Binnenmarktes der Geld- und Fiskalpolitik mehr Spielraum für eine expansive Politik. Da selbst unter diesen Voraussetzungen bis Mitte der neunziger Jahre nicht mit einer Wiederherstellung der Vollbeschäftigung zu rechnen ist, bedarf es weiterer Impulse, um die Beschäftigungsintensität des Wachstums zu fördern. Hier ist vor allem an die Tarifpolitik zu denken. Die Gewerkschaften in Europa sollten ihre Bemühungen, gemeinschaftsweit die Arbeitszeit weiter zu verkürzen, intensivieren.

## *2. Die Perspektiven der sozialen Dimension des Binnenmarkts - Soziales Dumping oder Harmonisierung im Fortschritt?*

Die Debatte über die soziale Dimension des EG-Binnenmarkts wird von der Frage beherrscht, ob der zunehmende Wettbewerb zwischen den hochentwickelten und den schwächer entwickelten Ländern zu einer Gefährdung der Lohn- und Sozialstandards in den reicheren Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft führen wird. Insbesondere aufgrund der Defizite der Ende 1989 verabschiedeten Gemeinschaftscharta für soziale Grundrechte und des sozialpolitischen Aktionsprogramms der Gemeinschaft stellt sich die Frage, ob im Binnenmarkt eine Tendenz zum sozialen Dumping die Oberhand gewinnen wird oder dennoch Chancen für einen Prozeß der sozialen Harmonisierung im Fortschritt bestehen. Unter "sozialem Dumping" verstehen die Gewerkschaften einen Prozeß des Abbaus der hohen Lohn- und Sozialstandards in den entwickelteren Volkswirtschaften der Gemeinschaft aufgrund des intensivierten Wettbewerbs mit den niedrigeren Standards der "ärmeren" EG-Staaten (Steinkühler 1989; Däubler 1989; Adamy 1989; Ermer u.a. 1990). Ich vertrete die These, daß es selbst unter der Bedingung einer rechtsverbindlichen EG-Charta für soziale Rechte vor allem vom Gewicht der europäischen Gewerkschaften abhängt, welche sozialpolitische Tendenz im Binnenmarkt vorherrschen wird, ob eine Politik des Abbaus der hohen Standards in den entwickelteren EG-Staaten oder eine Politik der sozialen Harmonisierung im Fortschritt dominieren wird.

Um diese These zu belegen, ist zunächst ein Blick auf die bestehenden Lohn- und Sozialstandards in der EG sowie deren Entwicklung seit Anfang der sechziger Jahre erforderlich. Diese Betrachtung dient der Beantwortung der Frage, wie in ökonomischer Sicht das gegenwärtige Gefälle der Lohn- und Sozialstandards in der Gemeinschaft und dessen Entwicklung seit Beginn des Integrationsprozesses zu beurteilen ist. Gibt es Anhaltspunkte dafür, daß die Lohn- und Sozialstandards in den höher entwickelten EG-Staaten ökonomisch nicht angemessen sind? Hat sich das Gefälle in den Lohn- und Sozialstandards zwischen den Mitgliedsstaaten seit 1960 vergrößert oder konnte es verringert werden? Über diese Fragen gibt das folgende Material Auskunft: Das Bruttojahreseinkommen der abhängig Beschäftigten bewegt sich in der EG zwischen 4.804 ECU in Portugal und 23.903 ECU in den Niederlanden, im Durchschnitt beträgt es 18.787 ECU (Kommission der EG 1988). Aus diesen absoluten Daten läßt sich noch keine Aussage über die ökonomische Angemessenheit der Lohneinkommen in den verschiedenen EG-Staaten ableiten. Ohne Berücksichtigung des ökonomischen Leistungsvermögens der abhängig Beschäftigten, also der Arbeitsproduktivität, sind die Daten über die Lohndifferenzen in der Gemeinschaft wenig aussagekräftig. Werden die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in den einzelnen EG-Staaten in Beziehung zur Wertschöpfung in diesen Ländern (Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen)

---

gesetzt, so zeigt sich, daß der Lohnaufwand je 1.000 ECU BIP 1987 in der Gemeinschaft stark divergiert. Am unteren Ende der Skala (Griechenland) beträgt er 391 ECU, an der Spitze der Skala (Luxemburg) 615 ECU. Allerdings bewegt sich dieser Wert in einer großen Gruppe der EG-Staaten, die Belgien, Dänemark, Frankreich, die Niederlande, Großbritannien, Irland und Deutschland umfaßt, nur in einer Bandbreite zwischen 532 und 561 ECU.

Die Daten über den Lohnaufwand je 1.000 ECU Produktionseinheit sind sehr stark von den Unterschieden in der Erwerbstätigenstruktur in der Gemeinschaft bestimmt. Während der Anteil der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen an den Erwerbstätigen in den meisten Mitgliedsstaaten 1987 zwischen 10 und 15 Prozent lag, erreichte diese Quote in Griechenland 48,8 Prozent, in Italien 31,9 Prozent, in Portugal 31,6 Prozent, in Spanien 27,4 Prozent und in Irland 23,4 Prozent (Kommission der EG 1988; 5). In den schwächer entwickelten Ländern liegt diese Quote wegen der größeren Bedeutung der Landwirtschaft sowie des geringeren Konzentrationsprozesses im Industrie- und Dienstleistungssektor in der Regel über den entsprechenden Werten der entwickelteren Industriestaaten. Versucht man, diesen Faktor annäherungsweise dadurch zu eliminieren, daß für die Selbständigen und die mithelfenden Familienangehörigen ein Arbeitseinkommen angesetzt wird, das dem durchschnittlichen Lohneinkommen entspricht, dann ergibt sich ein anderes Bild. Auffällig ist, daß der so berechnete Arbeitskostenaufwand je 1.000 ECU BIP in den sogenannten Niedriglohnländern der EG, Griechenland, Portugal, Spanien und Irland, in der Regel größer ist als in den sogenannten Hochlohnländern. Griechenland und Irland nehmen mit 764 ECU bzw. 701 ECU eine Spitzenposition ein, am unteren Ende der Skala liegen die Niederlande und Deutschland mit jeweils 611 ECU. Insgesamt geben diese Daten keinerlei Anhaltspunkt dafür, daß die Lohnkosten in den höher entwickelten Ländern der EG deren Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, eher deuten sie das Gegenteil an. Die gegebene Struktur der Lohnstückkosten in der EG bietet keine Grundlage für die Forderung nach einem Abbau der überdurchschnittlichen Lohn- und Sozialstandards in den wirtschaftlich fortgeschritteneren Ländern der Gemeinschaft.

Kommen wir nun zur Frage, wie sich das Lohn- und Sozialgefälle zwischen dem Mitgliedsstaaten der EG seit Beginn des Integrationsprozesses entwickelt hat. Konnte der Abstand zwischen den "reichen" und den "armen" EG-Staaten verringert werden oder ist das Gefälle im Zeitablauf größer geworden? Betrachten wir die letzten 30 Jahre der Wirtschaftsentwicklung in der EG, dann ist insgesamt ein beachtlicher ökonomischer und sozialer Aufholprozeß der schwächer entwickelten Länder zu beobachten. Dies gilt in besonderem Maße für die sechziger und siebziger Jahre, in denen es Irland, Portugal, Spanien und Griechenland gelang, im EG-Vergleich sowohl überdurchschnittliche Zuwachsraten des Sozialprodukts und der Produktivität als auch überdurchschnittliche Zuwachsraten der Reallöhne je Beschäftigten zu erzielen. In den achtziger Jahren realisierten die vier schwächsten EG-Staaten zwar weiterhin die höchsten Produktivitätszuwachsraten, die Reallöhne entwickelten sich aber in dieser Ländergruppe unterdurchschnittlich. Der Prozeß der Reduktion der Lohnstückkosten, der sich seit Ende der siebziger Jahre in fast allen EG-Ländern vollzog, erfaßte die schwächer entwickelten Staaten offensichtlich am stärksten (Kommission der EG 1988). Dies ist darauf zurückzuführen, daß einerseits insbesondere in Portugal in den achtziger Jahren eine Korrektur der überdurchschnittlichen Expansion der Lohnstückkosten der siebziger Jahre vollzogen wurde, andererseits die mit der Wirtschaftskrise einhergehende Arbeitslosigkeit die Gewerkschaften in den ärmeren EG-Staaten stärker geschwächt hat als in den rei-

---

cheren Ländern der Gemeinschaft. Die in den sechziger und siebziger Jahren zu beobachtende enge Korrelation zwischen ökonomischem und sozialem Fortschritt ist in den achtziger Jahren unterbrochen worden.

Der Blick in das statistische Material hat uns zweierlei gezeigt:

- a) Aufgrund der gegebenen Struktur der Lohnstückkosten in der Gemeinschaft besteht kein Anlaß, zum gegenwärtigen Zeitpunkt einen Prozeß des "sozialen Dumpings" zu erwarten.
- b) Insgesamt konnten die ärmeren EG-Staaten ihren ökonomischen und sozialen Rückstand gegenüber den reicheren Mitgliedsstaaten in den letzten 30 Jahren reduzieren. Dieser Aufholprozeß vollzog sich aber vor allem in den sechziger und siebziger Jahren, in den achtziger Jahren dagegen vergrößerte sich erneut das Realeinkommensgefälle in der Gemeinschaft.

Damit stellt sich die Frage, ob im einheitlichen Binnenmarkt die Gemeinschaft wieder an den Aufholprozeß der sechziger und siebziger Jahre anknüpfen kann oder ob sich die Tendenz der Verschärfung der sozialen Disparitäten - wie wir sie in den achtziger Jahren erlebten - auch in den neunziger Jahren fortsetzen wird. Da sich die Kapitalrentabilität in der Gemeinschaft in den achtziger Jahren nachhaltig erholt hat und vom einheitlichen Binnenmarkt positive makroökonomische Impulse ausgehen werden, sind die Wachstums- und die Arbeitsmarktperspektiven der Gemeinschaft sehr optimistisch zu beurteilen. Für die abhängig Beschäftigten besteht damit generell die Chance, daß der Prozeß der unterdurchschnittlichen Entwicklung der Reallöhne, des Abbaus der Lohnstückkosten gestoppt wird und sich in den neunziger Jahren die Lohnzuwachsrate wieder am Produktivitätswachstum orientieren werden. Die hohen Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität, die das günstige makroökonomische Umfeld in der Gemeinschaft in den neunziger Jahren mit sich bringen wird, ermöglichen auch wesentlich höhere Zuwachsraten der Reallöhne als in den achtziger Jahren. An anderer Stelle habe ich die These begründet (Busch 1991), daß die schwächer entwickelten Volkswirtschaften in der Regel eine höhere Wachstumsdynamik entfalten als die entwickelteren Industriestaaten. Es wurde auch gezeigt, daß sich dieser Prozeß seit Mitte der achtziger Jahre in der Ländergruppe Irland, Spanien und Portugal wieder beobachten läßt. Damit besteht die Chance, daß durch den verstärkten Abbau der Arbeitslosigkeit in diesen Ländern die Gewerkschaften ihre Schwächeperiode überwinden werden. Unter diesen Voraussetzungen könnte das hohe ökonomische Wachstumspotential dieser Länder sich erneut in hohen Wachstumsraten ihrer Lohn- und Sozialstandards niederschlagen und die Gemeinschaft damit an den Prozeß der sozialen Harmonisierung im Fortschritt anknüpfen. Es ist daran zu erinnern, daß diese Prämisse auch bei der Realisierung des Mindestmodells einer einklagbaren EG-Charta für soziale Grundrechte gültig bliebe. Nur wenn die Tarifvertragsparteien in den schwächer entwickelten EG-Staaten die Produktivitätsfortschritte ihrer Länder in lohn- und sozialpolitische Fortschritte umsetzen, können die potentiellen sozialen Mindeststandards in der EG im Zeitablauf dynamisch wachsen und sich mittel- und längerfristig an die höheren Standards der entwickelteren EG-Staaten annähern. Insofern tragen die europäischen Gewerkschaften selbst ein hohes Maß an Verantwortung für die Realisierung der sozialen Dimension des Binnenmarktes. Es reicht nicht, von der Gemeinschaft eine qualitativ bessere Gemeinschaftscharta für soziale Grundrechte oder ein umfangreicheres sozialpolitisches Aktionsprogramm zu fordern, ebenso wichtig, ja sogar wichtiger, ist das Handeln der Gewerkschaften selbst in ihrem ureigensten Aufgabenfeld, in der Tarifpolitik. Nur wenn es den Gewerkschaften in Europa gelingt, ihre Organisationen in Irland, Spanien, Portugal und



---

Griechenland so zu stärken, daß der ökonomische Fortschritt dieser Länder auch zu Fortschritten in der Tarif- und Sozialpolitik führt, wird die soziale Dimension des Binnenmarktes Wirklichkeit werden.

Die objektiven Voraussetzungen für das Erreichen dieses Zieles sind äußerst günstig: Hohe Wachstumsraten des Sozialprodukts und abnehmende Arbeitslosenquoten verbessern die Handlungsbedingungen der Gewerkschaften nachhaltig. Aufgrund der gegebenen Lohn- und Sozialstandards in der Gemeinschaft und deren Perspektiven im Binnenmarkt gibt es damit in ökonomischer Sicht keinen Anhaltspunkt für einen Prozeß der "sozialen Dumpings", im Gegenteil, die Voraussetzungen für eine Politik der sozialen Harmonisierung im Fortschritt können kaum günstiger sein. Wenn wir jetzt noch einbeziehen, daß die Gemeinschaft in bestimmten Bereichen des grenzüberschreitenden Leistungsverkehrs das Produktionsortprinzip einführen will, und schließlich noch berücksichtigen, daß in den Handelsbeziehungen in der Gemeinschaft intra-industrielle Arbeitsteilungsstrukturen auch im Verkehr zwischen Schwach- und Hochlohnländern dominieren und in den Direktinvestitionsbeziehungen die marktorientierten gegenüber den kostenorientierten Kapitalanlagen im Ausland wesentlich relevanter sind, dann ist unter Abwägung aller ökonomischen Aspekte die Sorge, der einheitliche Binnenmarkt bedrohe die tarif- und sozialpolitischen Errungenschaften in den höher entwickelten Ländern der Gemeinschaft, unbegründet.

#### Literatur

- Adamy, Wilhelm (1989): Soziale Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft - Zwischen leeren Versprechungen und sozialem Fortschritt, in: WSI-Mitteilungen Nr. 10, Düsseldorf
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hrsg.) (1989): Memorandum '89, Köln
- Busch, Klaus (1991): Umbruch in Europa - Ökonomische, ökologische und soziale Perspektiven des einheitlichen Binnenmarkts, Köln
- Cecchini, Paolo (1988): Europa '92 - Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden
- Commission of the European Communities (1988): Research on the "Cost of Non-Europe", Basic Findings, Vol. 1-16, Luxembourg
- Däubler, Wolfgang (1989): Sozialraum Europa - Dumping oder sozialer Fortschritt?, in: Steinkühler, Franz (Hrsg.): Europa '92 - Industriestandort oder sozialer Lebensraum, Hamburg 1989
- Dicke, Hugo (1989): Vollendung des EG-Binnenmarkts - Der Versuch einer Zwischenbilanz, in: Die Weltwirtschaft Heft 1
- Emerson, Michael u.a. (1988): The Economics of 1992 - An Assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Community, in: European Community, Nr. 35
- Ermer, Peter u.a. (1990): Soziale Politik im EG-Binnenmarkt - Bisherige Entwicklung und zukünftige Entwicklungschancen, Regensburg
- Gerstenberger, Wolfgang (1988): Thesen zu den ökonomischen Wirkungen der Vollendung des EG-Binnenmarktes, Vortragsmanuskript
- Grimm, Doris u.a. (1989): EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten, in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 151, Kiel
- Kommission der EG (1988): Unterschiedliche Lohnkosten in der Gemeinschaft, Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen vom 25. November 1988
- Kommission der EG (1989): Beschäftigung in Europa 1989, KOM(89) 399 endg., Luxemburg
- Krägenau, Henry (1989): Binnenmarktstrategie - Vom Weißbuch bis heute, in: Otto G. Mayer u.a. (Hrsg.): Der europäische Binnenmarkt - Perspektiven und Probleme, Hamburg
- Rat der EG (1988): Jahreswirtschaftsbericht der Gemeinschaft 1989, in: Amtsblatt der EG, L 377, 21.12.88

- 
- Pratten, Cliff (1988): A Survey of the Economies of Scale, in: Commission of the EC: Research on the "Cost of Non-Europe", Basic Findings, vol. 2, Luxembourg
- Schwalbach, Joachim (1988): Economies of Scale and Intra-Community Trade, in: Commission of the EC: Research on the "Cost of Non-Europe", Basic Findings, Vol. 2, Luxembourg
- Steinkühler, Franz (1989): Chancen humaner Zukunftsgestaltung gegen Kapitalmacht und Sozialdumping, in: Steinkühler, Franz (Hrsg.): Europa '92 - Industriestandort oder sozialer Lebensraum, Hamburg 1989



---

Karin Rögge

## Unternehmensstrategien im Binnenmarkt '92

### 1. Binnenmarkt und Unternehmensplanung

Der politische und wirtschaftliche Umbruch in Mittel- und Osteuropa sowie die dynamische Integration Westeuropas stellen insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen vor neue Herausforderungen.

Mehr als 95 Prozent aller Unternehmen in Europa sind kleine und mittlere Betriebe. 60 Prozent der Erwerbstätigen arbeiten in Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten, mehr als zwei Drittel aller Lehrlinge werden in der Europäischen Gemeinschaft in mittelständischen Unternehmen ausgebildet. Nach Schätzungen werden über 50 Prozent der Investitionen, über 50 Prozent der Umsätze und über 40 Prozent des Sozialprodukts in kleinen und mittleren Unternehmen erwirtschaftet. Der Mittelstand ist damit Europas Wirtschafts- und Sozialfaktor Nummer eins.

In Anlehnung an eine Prognos-Studie möchte ich fünf Unternehmenstypen im Bereich der mittelständischen Wirtschaft unterscheiden:

*Die weltmarktorientierten Nischenproduzenten.* Dazu zählt z.B. der deutsche Maschinenbau. Diese Unternehmen sind es bisher schon gewohnt, sich an der Spitze des internationalen Innovations- und Qualitätswettbewerbs zu orientieren. Für sie stellt der Binnenmarkt nichts Neues dar.

*Die mittelständischen Zulieferer.* Für diese Betriebe wird der Wettbewerb sehr viel härter. Beispiel ist die Automobilindustrie. Ihre großen Abnehmer werden bei der Auftragsvergabe noch schärfer als bisher kalkulieren. Andererseits eröffnen sich neue Marktchancen für die kleinen und mittleren Zulieferer durch den Zwang zur Verringerung der Fertigungstiefe und damit auch zur Auslagerung nicht nur von Teilen der Produktion, sondern - immer wichtiger - von produktionsnahen Dienstleistungen. Eine Grundvoraussetzung muß erfüllt sein, damit die Zulieferer ihre Chancen nutzen können: Ihr Fertigungsprozeß muß extrem flexibel sein.

*Die Betriebe, die vor allem von öffentlichen Auftraggebern leben.* Sie werden sich auf einen deutlich verschärften Wettbewerb einstellen müssen. Der Zugang zu neuen Märkten wird durch die Praxis der EG-weiten Auftragsvergabe bei Bau- und Lieferaufträgen verbessert. Die EG hat hier durch ihre neue Baukoordinierungsrichtlinie und die revidierte Lieferrichtlinie Grundlagen geschaffen. Zu erwarten ist, daß durch eine Dienstleistungsrichtlinie und die Erweiterung des Zugangs auf die bisher ausgeschlossenen Märkte im Telekommunikations- sowie im Wasser- und Energiebereich neue Bereiche erschlossen werden. Bisher ist eine Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen weitgehend ausgeschlossen, da die derzeit üblichen Ausschreibe- und Vergabemodalitäten den Zugang dieser Unternehmen auf diesen Märkten stark einschränken. Es muß daher z.B. durch Aufteilung der Aufträge in "Mittelstandslose" sichergestellt werden, daß auch kleine und mittlere Unternehmen eine echte Chance haben, zum Zuge zu kommen.

*Gewerbe und Handwerk.* Vor allem auf dem Beschaffungs- und Absatzmarkt werden neue Marktbedingungen auch für handwerkliche Unternehmen eintreten. Insbesondere der Handwerksunternehmer, der Waren und Dienstleistungen erbringt, die auch auf einem regionalen oder sogar überregionalen Markt absetzbar sind, wird seine Marktposi-

---

tion spätestens nach 1992 überdenken müssen. Ähnliches gilt für den Unternehmer in grenznahen Gebieten zu EG-Nachbarländern. Handwerksunternehmen sind kleine und Kleinstbetriebe, deren durchschnittliche Betriebsgröße bei acht bis neun Beschäftigten liegt. Nur in Ausnahmefällen weisen Handwerksbetriebe bis zu 500 oder sogar über 1.000 Beschäftigte auf. Der handwerkliche Export von Waren und Dienstleistungen ohne den indirekten Export von Zulieferungen einberechnet, liegt bei ungefähr zweieinhalb bis drei Prozent des Gesamtumsatzes des bundesdeutschen Handwerks.

*Anbieter von Dienstleistungen.* Der Beratungsbedarf wird im EG-Binnenmarkt größer sein als auf freien nationalen Märkten. Wirtschaftsnaher Unternehmensberater, Steuerberater und Rechtsberater werden ein wichtiges Betätigungsfeld vorfinden. Die Niederlassungsfreiheit und die gegenseitige Anerkennung von Hochschulabschlüssen bedeuten aber auch verstärkten Wettbewerb untereinander.

"1992 und danach" ist zu einem wichtigen Datum in den Unternehmensplanungen geworden. Für Investitionen, Konjunktur und neue Arbeitsplätze wurden nachhaltig positive Impulse ausgelöst. Mit Blick auf die fortschreitende Vollendung des Binnenmarktes spricht man vom "Bugwelleneffekt". Die Wirtschaftsaussichten für die Gemeinschaft sind - trotz Unsicherheitsfaktoren wie Golfkrise, Ölpreisentwicklung, langsames Wachstum des Welthandels, Rezession in den USA, Abwertung des US-Dollar, Entwicklung in Mittel- und Osteuropa - nach wie vor recht günstig :

- Das Wirtschaftswachstum wird zwar im Vergleich zu den hohen Wachstumsraten der Jahre 1988 und 1989 (3,8 Prozent bzw. 3,4 Prozent) auf 3 Prozent (1990) und 2,25 Prozent (1991) zurückgehen. Dies liegt aber über dem Jahresdurchschnitt der achtziger Jahre. In Deutschland, Luxemburg und Portugal liegt die Wachstumsrate bei drei Prozent.
- Die Arbeitslosigkeit dürfte in den meisten Mitgliedstaaten weiter zurückgehen. Die Entwicklung wird sich im Vergleich zu den letzten zwei Jahren etwas verlangsamen, aber die Steigerung der Beschäftigung liegt 1990/91 bei einem Prozent. Während der Cecchini-Bericht vorhersah, daß durch den Binnenmarkt 1992 etwa zwei bis fünf Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen würden, hat sich die Beschäftigung weit positiver entwickelt. Seit 1986 wurden sieben Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen (350.000 in Deutschland). Dieser Beschäftigungszuwachs ist größer als irgendeiner vor 1950.
- Die Bruttoanlageinvestitionen stiegen 1990 real um 4,6 Prozent. Zwar bedeutet dies eine Verlangsamung im Vergleich zu den vorausgegangenen drei Jahren, jedoch ist die Zuwachsrate im Vergleich zur ersten Hälfte der achtziger Jahre immer noch hoch. 1991 dürfte die Investitionstätigkeit real um vier Prozent zunehmen, d.h. sie liegt über dem Anstieg des Bruttoinlandprodukts (BIP).

Die positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte gehen nach Schätzungen zu einem Drittel auf Investitionsentscheidungen zurück (Erweiterung der Produktionskapazitäten), die Unternehmen zur Vorbereitung auf den Binnenmarkt getroffen haben. Bereits heute ist die Umgestaltung der europäischen Wirtschaftslandschaft sichtbar :

- Standortentscheidungen bei Neu- oder Erweiterungsinvestitionen werden mehr und mehr europäisch motiviert. Seit 1986 steigen die Investitionen in neue Anlagen mit einer durchschnittlichen Rate von über neun Prozent (real) in der EG insgesamt.
- Fusionen innerhalb der EG haben seit Mitte der 80er Jahre insbesondere im Industriesektor zugenommen. Die Zahl der grenzüberschreitenden Fusionen betrug 1989 1.300 mit einem Gesamtvolumen von rund 90 Milliarden DM. 40 Prozent des Ak-

---

quisitionsvolumens wurden von Nicht-EG-Unternehmen aufgebracht. Die direkten Investitionen durch US-Unternehmen in der EG stiegen von 71 Milliarden ECU 1985 auf 107 Milliarden ECU 1988; die japanischen Investitionen nahmen von 19 Milliarden ECU auf 28 Milliarden ECU zu. Heute sind 500 japanische Einzelunternehmen in der EG etabliert.

- Zwischen 1982 und 1988 stieg der Anteil des Handels zwischen den Mitgliedstaaten an den Gesamtexporten von 55 Prozent auf 62 Prozent.

## 2. *Haltung der deutschen Wirtschaft*

Die deutsche Wirtschaft sieht dem EG-Binnenmarkt 1992 mit Zuversicht entgegen. Ausdrücklich positive Wirkungen auf ihre Wettbewerbsfähigkeit sehen 25 Prozent der Unternehmen (Erweiterung der Absatz- und Beschaffungsmärkte, Erleichterung des Marktzugangs, dadurch Kostenvorteile in der Produktion und bei der Distribution). Weitere 58 Prozent der Unternehmen glauben, mit der Entwicklung im EG-Binnenmarkt Schritt halten zu können. Sie rechnen mit keinen Auswirkungen auf ihre Wettbewerbsfähigkeit. Der Anteil der Unternehmen, die negative Auswirkungen des EG-Binnenmarktes befürchten, beträgt 17 Prozent (neue Wettbewerber auf dem deutschen Markt, Preis- und Anpassungsdruck, Verdrängung von Qualitätsprodukten aufgrund gegenseitiger Anerkennung nationaler Normen, keine günstigen nationalen Rahmenbedingungen). Dies sind Ergebnisse einer Unternehmensbefragung bei 15.000 deutschen Unternehmen durch den Deutschen Industrie- und Handelstag, im Frühjahr 1989 über die Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungsstrategien deutscher Unternehmen im EG-Binnenmarkt. Diese Ergebnisse decken sich auch mit den Erhebungen des IFO-Instituts für die EG-Kommission.

Als Faustregel kann gelten: Je exportintensiver ein Wirtschaftssektor ist, desto besser fühlt er sich für den europäischen Binnenmarkt gerüstet. Daß 58 Prozent der Unternehmen im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt keine Anpassungserfordernisse bezüglich der Unternehmensstrategien sehen, kann folgende Gründe haben:

- Der Informationsstand insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen reicht vielfach noch nicht aus, um beurteilen zu können, welche strategischen Entscheidungen für Europa 1992 zu treffen sind.
- Die gegenwärtig verfolgten Strategien orientieren sich bereits an internationalen Erfordernissen, eine Umstellung ist somit überflüssig. Diese Aussage dürfte aber nur für multinationale Unternehmen zutreffen.
- Einige Unternehmen vertreten zudem die Meinung, der EG-Binnenmarkt habe für ihr Produktsortiment keine wesentliche Bedeutung und berühre damit ihre Innovationsaktivitäten nicht. Generell ist festzustellen, daß Unternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten einen deutlich niedrigeren Aktivitätsgrad als die übrigen Unternehmen aufweisen. Damit droht den kleinen Unternehmen aber unter Umständen von zwei Seiten Gefahr: Erstens eine zeitliche Reaktionsverzögerung bei der Analyse der Auswirkungen des EG-Binnenmarktes und der Gestaltung der Unternehmensstrategien; zweitens die mangelnde Kapitalstärke und unzureichenden organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung der Unternehmensstrategien.

Positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt werden am stärksten im Investitionsgütersektor (33 Prozent) erwartet. Negative Erwartungen sind am höchsten im Verkehrsgewerbe (37 Prozent) und in der Bauwirtschaft (26 Prozent).

---

### 3. Anpassungsstrategien deutscher Unternehmen im Binnenmarkt

Die Unternehmen - auch die mittelständischen - sind in vielfältiger Weise bestrebt, ihre betrieblichen Strategien auf den EG-Binnenmarkt auszurichten. Die Maßnahmen reichen im wesentlichen von Rationalisierungsbestrebungen und verbessertem Marketing über Produkt- und Prozeßinnovation bis hin zur Produktionsverlagerung ins Ausland. Die Bereitschaft zur Kooperation ist gerade bei uns in Deutschland, wohl überwiegend mentalitätsbedingt, begrenzt. Dennoch weiß ich aus Gesprächen mit mittelständischen Unternehmern und aus Anfragen, daß manche Unternehmen heute Kooperationen oder Zusammenschlüsse als wichtiges Instrument zur Behauptung im Binnenmarkt zum Teil sogar als Überlebensstrategie gegenüber der inner- und außereuropäischen Konkurrenz ansehen. Dabei denken die meisten an lockere Formen der Kooperation, z.B. im Einkauf oder im Vertrieb, wenige an "joint ventures" und einige an echte Unternehmenszusammenschlüsse. Bei der Frage von Produktionsverlagerungen ins Ausland tun sich mittelständische Unternehmen wegen ihrer begrenzten Finanzkraft und manpower naturgemäß schwerer als Großunternehmen.

Eine Aufgliederung nach den Beschäftigtenklassen zeigt, daß sich der bei Unternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten insgesamt festgestellte geringe Aktivitätsgrad in allen vier Strategievarianten niederschlägt. Im Verhältnis zu den übrigen Unternehmen wird insbesondere eine Änderung der Vertriebsstrategie erwogen, während eine Neugestaltung der Forschungs- und Entwicklungs- und Produktstrategie nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Was haben speziell mittelständische Unternehmen im Hinblick auf den Binnenmarkt bisher getan und was müßte noch getan werden? Ich möchte meine Antworten in fünf kurzen Abschnitten zusammenfassen :

#### Unternehmensstrategie

Wichtig ist zunächst, daß ein Unternehmen seine Situation gründlich analysiert und eine umfassende Positionsbestimmung für jeden seiner Produktbereiche vornimmt. Daraus ist dann eine entsprechende Strategie zu entwickeln. Man kann sich z.B. für die Strategie des Technologie- und Marktführers in einem bestimmten Marktsegment entscheiden. Häufig hat man bisher aber eine auf den deutschen Markt beschränkte Nischenstrategie verfolgt, aus der bei konsequenter Spezialisierung und entsprechend starker Wettbewerbsposition künftig auch eine Europastrategie entwickelt werden kann. Die Frage wird häufig lauten: Muß ich wachsen oder mich weiter spezialisieren, um im größeren Markt mithalten zu können? Je nach Wachstumschancen und Wettbewerbssituation muß investiert und europaweit ausgebaut oder arrondiert, in Teilbereichen abgebaut und verkauft werden, um Finanzkraft und manpower auf die zukünftigen Gebiete zu konzentrieren.

#### Markterkundung und Vertrieb

Viele deutsche Unternehmen sehen dem Binnenmarkt optimistisch entgegen, da sie sich schon seit Jahren im Wettbewerb auf den europäischen und internationalen Märkten behaupten: Gleichwohl müssen sie sich künftig auf einen erheblich verschärften Wettbewerb einstellen, sei es weil noch bestehende technische Handelshemmnisse abgebaut und die Produkte damit noch austauschbarer werden, sei es infolge kostenmäßiger Standortnachteile. Es gilt, daß die Aktivitäten der mittelständischen Unternehmen

---

auf ausländischen Märkten, insbesondere in den EG- und EFTA-Ländern Fuß fassen, über die Förderung von Markt- und Branchenstrukturuntersuchungen und binnenmarktspezifische Unternehmensführungsseminare sowie über einen Ausbau der Außenwirtschaftsberatung und durch bessere Transparenz und verbesserten Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen zur öffentlichen Auftragsvergabe stärker zu unterstützen. Ein existentielles Informationsbedürfnis besteht auch im Hinblick auf Normen, technische Regeln, Prüf- und Zertifizierungsverfahren.

Für den Vertrieb gilt es, künftig auf drei Gebieten präsent zu sein: strategisch, operativ und organisatorisch. Es gilt, noch besser seinen Markt, seine Wettbewerber, seine Stärken gegenüber Kunden, Konkurrenten und Lieferanten zu kennen und daraus die notwendigen Maßnahmen abzuleiten. Mittelständische Unternehmen sollten sich ihrer Stärken bewußt sein und diese konsequent einsetzen, nämlich: Marktlücken aufspüren; Spezialisierung anstreben; rasche Entscheidung herbeiführen; Kundennähe, hohe Flexibilität und Leistungsbereitschaft im Service und bei der Lieferung praktizieren.

#### Produktentwicklung, Fertigung und Logistik

Für den Vertriebs Erfolg entscheidend ist das Preis-Leistungsverhältnis der Produkte. Diese Eigenschaft wird künftig noch an Bedeutung gewinnen, denn Unternehmen in Hochkostenländern werden im Binnenmarkt umso weniger gefährdet sein, je höher der Innovationsgehalt der Produkte und der zu ihrer Fertigung und Logistik angewandten Technologien ist.

Eine für die Kosteneffizienz und Lieferflexibilität bei steigender Variantenvielfalt zunehmend wichtige Aufgabe ist die Reduzierung von Durchlaufzeiten, Umlaufbeständen und Lagervorräten in allen Fertigungsstufen. Um den Anforderungen der "Just-in-time"-Belieferung, wie sie z.B. von der Automobilindustrie aber auch im Konsumgüterbereich zunehmend verlangt wird zu begegnen, setzen viele mittelständische Unternehmen auf Rechneinsatz und Datenverarbeitung.

#### Kooperationen

Ein weiteres wichtiges Instrument zur Behauptung im EG-Binnenmarkt stellt für die Klein- und Mittelbetriebe (KMU) die zwischenbetriebliche Kooperation dar. Maßgebliche Gesichtspunkte für grenzüberschreitende Kooperationen sind Kostenniveau, Markt- und Kundennähe und nicht zuletzt ein anzustrebender Know-How-Zufluß. Weiterhin führen Kooperationen zu Synergieeffekten, die dazu beitragen, das Forschungs- und Entwicklungspotential (F+E) zu verstärken.

Die mittelständischen Unternehmen übernehmen zwar teilweise als Partner eines größeren ausländischen Unternehmens, insbesondere bei F+E-Projekten, spezielle Aufgaben innerhalb eines umfangreichen Projektes, ziehen aber noch relativ selten grenzüberschreitende Kooperation mit anderen mittelständischen Unternehmen in Betracht. Die Chance, auf dem Weg der Kooperation die eigene Produktpalette zu ergänzen und komplette Systemlösungen anzubieten, muß von mittelständischen Unternehmern noch klarer erkannt und konsequenter genutzt werden. Denn grenzüberschreitende Firmenkooperationen werden immer wichtiger, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen.

Soweit die EG bereits gewisse Instrumente zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Kooperationen vorgesehen hat, beispielsweise die Europäische Wirtschaftliche In-



---

teressenvereinigung (EWIV), so muß insbesondere für den Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen festgestellt werden, daß diese Rechtsform praktisch nicht angenommen wird.

#### **Führungs- und Fachpersonal**

Im Hinblick auf den im Binnenmarkt weiter zunehmenden Wettbewerb gehören Auswahl und Motivation bestmöglicher Führungskräfte und deren angemessene, erfolgsabhängige Dotierung zu einer vorrangigen Aufgabe. Ich beschränke mich darauf, stichwortartig auf die Notwendigkeit permanenter Produktivitätssteigerung, beschleunigter Produktinnovationen, kürzerer Entwicklungszeiten, höherer Lieferflexibilität, Steigen des Qualitätsniveaus und starker computer-gestützter Vernetzung aller Arbeitsabläufe im Unternehmen hinzuweisen. Hinzu kommt eine europaweite Vertriebstätigkeit, Markt- und Wettbewerbsbeobachtung. Diese rasant steigenden Anforderungen können insbesondere in mittelständischen Unternehmen nur von erstklassig ausgebildeten Führungs- und Fachkräften gemeistert werden.

Zur Bewältigung der Herausforderungen, die im Zuge der Vertiefung der europäischen Integration insbesondere auf kleine und mittlere Unternehmen zukommen, bedarf es einer konstruktiven EG-Mittelstandspolitik zum Ausgleich der vielfältigen betriebsgrößenbedingten Nachteile KMU. Aktionsbedarf besteht vor allem darin,

- die Wettbewerbschancen der KMU durch eine mittelstandsgerechte Festlegung der wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen zu verbessern;
- durch den integrierten Einsatz der verschiedenen EG-Informations-, Kooperations- und Finanzierungsinstrumente eine differenzierte und zielgerechte Förderpolitik zu ermöglichen;
- Bildungschranken, Sprachbarrieren und Mentalitätshürden durch die Förderung der beruflichen Erst-, Aus- und Weiterbildung in allen europäischen Ländern abzubauen;
- die Entscheidungsgrundlagen für eine erfolgreiche EG-Mittelstandspolitik zu verbessern und die Qualifikation der Unternehmer, Führungskräfte und Mitarbeiter zu erhöhen. Nur durch eine mittelstandsadäquate Ausgestaltung aller Gemeinschaftspolitiken können stabile Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die kleinen und mittleren Betriebe europa-wettbewerbsfähig bleiben.

---

Manfred H. Bobke

## Soziale Grundrechte in der EG

### 1. Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes<sup>1</sup>

Das Weißbuch der EG-Kommission von 1985<sup>2</sup> legt die Grundzüge der Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1992 fest. Der mittelfristige Zeitplan wurde von den zwölf EG-Regierungschefs akzeptiert und führte zu einer Novellierung des EWG-Vertrags (EWGV) durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) im Jahre 1987.<sup>3</sup> Sie hat auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts eine Harmonisierungsvorschrift für den Arbeits- und Gesundheitsschutz eingeführt (Art. 118a), bei dessen Umsetzung in EG-Normen nur noch eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, d.h. die bis dahin notwendige Einstimmigkeit bei Abstimmungen ist in Teilen aufgehoben worden.

In den Bereichen Arbeitsschutz, Hygiene und Sicherheit am Arbeitsplatz hat es in den vergangenen Jahren unübersehbare Fortschritte gegeben, die sich in den einschlägigen EG-Richtlinien niederschlagen. Bei den Entscheidungen handelt es sich allesamt um Fälle einer engen Auslegung des Art. 118 des EWG-Vertrages. Art. 8a EWGV spricht nun von der schrittweisen Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992. In Abs. 2 wird dieser als ein "Raum ohne Binnengrenzen" bezeichnet, "in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist." Weder das Weißbuch von 1985 noch die Einheitliche Europäische Akte enthalten sozialpolitische Vorschläge. Im Juni 1988 wurde erstmals auf der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Hannover die Bedeutung der sozialen Aspekte bei der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes erwähnt. Mit der Übergabe der Ratspräsidentschaft von der Bundesrepublik Deutschland an Griechenland im zweiten Halbjahr 1988 wurde die Schaffung eines "einheitlichen Sozialraums" zu einem zumindest verbal anerkannten Vorhaben der EG. Das nächste Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1988 in Rhodos verkündete die Absicht, daß die "Fortschritte bei der Umsetzung der einheitlichen europäischen Akte zur Vollendung des Binnenmarktes mit entsprechenden Fortschritten bei der Durchführung der sozialpolitischen Bestimmungen und der Bestimmungen über die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts einhergehen müssen". Mit der Übernahme der EG-Ratspräsidentschaft durch Spanien sollten die Vorstellungen für einen EG-Sozialraum weiter konkretisiert werden. Auf dem Madrider Gipfel im Juni 1989 traten erstmals elf Regierungschefs gegen die Stimmen Großbritanniens dafür ein, "daß dem europäischen Sozialraum ein Katalog von Rechten zugrunde liegen muß, die klar abgesteckt und rechtlich verbindlich sein müssen".<sup>4</sup> Über diese Deklaration hinaus konnten sich die Staats- und Regierungschefs jedoch nicht zur Verabschiedung eines längst überfälligen verbindlichen Katalogs sozialer Grundnormen entscheiden.

### 2. EG-Charta der sozialen Grundrechte

#### a) Der Wirtschafts- und Sozialausschuß

Die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) über die sozialen Aspekte des EG-Binnenmarktes vom 19. November 1987<sup>5</sup> forderte zum ersten Mal die Einführung von EG-Vorschriften, die die "sozialen Grundrechte" gewährleisten, d.h.

---

"Rechte, die weder aus Gründen des Wettbewerbsdrucks noch um des Strebens nach Wettbewerbsfähigkeit willen angetastet werden dürfen". Am 24. Januar 1989 legte der Wirtschafts- und Sozialausschuß einen revidierten Vorentwurf einer Stellungnahme zum Problemkomplex "EG-Charta der sozialen Grundrechte" vor.<sup>6</sup>

Alle Arbeitnehmer müssen danach unabhängig von der Art und den Merkmalen ihres Arbeitsverhältnisses das Recht haben, Tarifverhandlungen mit ihren Arbeitgebern auf allen Ebenen zu führen, "namentlich auf Unternehmens-, Konzern-, Branchen-, Sektor-, Regional- und Landesebene". Ein solches Verhandlungsrecht müsse auch "allen anderen Gruppierungen des sozialen Lebens, beispielsweise den Verbrauchern, den auf Gegenseitigkeit Versicherten und den Genossenschaftsmitgliedern garantiert werden".

"Grundlegende soziale Garantien" sollen geschaffen werden und zwar "unter Anerkennung der nationalen Vielfalt auf dem Fundament eines bereits vorhandenen sozialen Erbes". In die Rechtsordnung der Gemeinschaft mit ihren "überstaatlichen Eigentümlichkeiten" müssen grundlegende soziale Garantien aufgenommen werden. Es wird dann eine Liste von UNO, IAO und Europaratnormen aufgezählt. Die mit achtzigprozentiger Mehrheit (135 gegen 22 Stimmen bei acht Enthaltungen) angenommene WSA-Stellungnahme

- sah vor, daß mindestens 28 konkrete Grundrechte in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten sichergestellt werden. Hierzu zählen z.B. das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Streikrecht sowie das Recht auf Jugendarbeits- und Mutterschutz, Kündigungsschutz und das Recht auf berufliche Aus- und Weiterbildung.
- enthielt spezifische Sozialvorschriften, die sicherstellen, daß der Binnenmarkt unter ausgewogenen Bedingungen verwirklicht wird und der Gefahr des unlauteren Wettbewerbs entgegengewirkt wird. Hierzu zählen der Schutz vor Entlassungen und mißbräuchlichen atypischen Arbeitsverhältnissen über die Landessgrenzen hinweg oder das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung "im Falle der Umstrukturierung oder Fusion von Unternehmen".

Es fiel auf, daß bei den Nein-Stimmen allein 14 auf Großbritannien entfielen, was einen Vorgesmack auf das britische Verhalten bei einer endgültigen Beschlußfassung im Ministerrat gab. Denn für eine solche Charta sozialer Rechte galt unverändert das Einstimmigkeitsprinzip (vgl. Art. 100a EWGV). Die britische Premierministerin Thatcher kündigte bereits unmittelbar nach der Veröffentlichung des WSA-Entwurfs ihr Veto an. Die Absicht der EG-Kommission, "Streikrechte und Arbeitnehmermitbestimmung zu garantieren, würde ungeheure Kosten verursachen und Europa wettbewerbsunfähig machen".<sup>7</sup>

#### b) Die Diskussion in der Bundesrepublik

Die Bundesregierung versteht sich als "Vorreiter und Motor für die Entwicklung rechtsverbindlicher sozialer Mindestrechte in Europa". Tatsächlich jedoch hat die Bundesregierung zunächst eine zögerliche Haltung eingenommen und sich erst 1989 mehrfach zur Notwendigkeit sozialer Grundrechte auf Gemeinschaftsebene bekannt. 1988 jedenfalls konnte sich das Bundesarbeitsministerium in einer gemeinsamen Expertengruppe mit dem DGB noch nicht zu einer diesbezüglichen europapolitischen Position durchringen.<sup>8</sup> Erst um die Jahreswende 88/89 heißt es in einer gemeinsamen Stellungnahme von Bundeswirtschafts- und Bundesarbeitsministerium: "Die Bundesregierung sollte nachdrücklich für die gemeinschaftsweite Durchsetzung grundlegender wirtschaftlicher und sozialer Rechte eintreten".<sup>9</sup>

---

In der Antwort auf eine Große Anfrage spricht sich die Bundesregierung im Juni 1989 dann dafür aus, daß diese grundlegenden sozialen Rechte "für die europäischen Arbeitnehmer wirklich spürbare Verbesserungen" mit sich bringen.<sup>10</sup> Dabei legt sie "großen Wert darauf, daß in der Gemeinschaft einvernehmlich verfahren wird".

Willkommen greift sie eine gemeinsame Erklärung von DGB und BDA vom Sommer 1989 auf, in der einige gemeinsame Orientierungspunkte für die europäische Sozialpolitik, aber auch Dissenzpunkte zwischen den beiden Gruppen formuliert wurden. Erstmals sprachen sich die Arbeitgeber - wenn auch nur sehr allgemein - "für die gemeinschaftsweite Formulierung sozialer Mindestnormen (aus) ..., die in keinem EG-Land unterschritten werden dürfen".<sup>11</sup> Meinungsunterschiede gab und gibt es hingegen bezüglich der qualitativen Grundrechte, deren Verankerung im EG-Recht von der BDA strikt abgelehnt wird. Der DGB strebt demgegenüber auch bei diesen qualitativen Rechten - wie Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Beteiligung der Arbeitnehmer in der EG - die Verankerung im Gemeinschaftsrecht an.

Als Ergebnis der zweiten nationalen Europakonferenz wurde eine drittelparitätische Expertengruppe eingesetzt, die prüfen sollte, wie die nach wie vor sehr allgemeine Diskussion konkretisiert und in welchen Bereichen Übereinstimmung hergestellt werden kann. Die Ausbeute war allerdings mehr als mager. Die prinzipiell abwehrende Haltung der Arbeitgeber wurde sichtbar, sobald es konkret wurde. So lehnten sie es vehement ab, über folgende Sozialrechte wie Koalitionsfreiheit und Streikrecht, Kündigungsschutz, Rechte der befristet Beschäftigten und der Teilzeitkräfte, Informations- und Beratungsrechte der Arbeitnehmer in europäischen Konzernen sowie Diskriminierungsverbot für Gewerkschaftsmitglieder und Arbeitnehmervertreter auf EG-Ebene zu verhandeln.

Am Ende kristallisierten sich lediglich neun konkrete Rechte heraus, denen auch die Arbeitgeber zustimmten. Dazu zählen bezahlter Mindesturlaub von vier Wochen, Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung grundsätzlich nicht unter 15 Jahren, Nachtarbeitsverbot und 40-Stunden-Woche für Jugendliche unter 18 Jahre, Mutterschutz für mindestens 14 Wochen, Eingliederung Behinderter, Sicherung einer flächendeckenden öffentlichen Arbeitsverwaltung, die ihre soziale Vermittlungsaufgabe wirksam erfüllen kann sowie Entgeltfortzahlung an Feiertagen, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz und Arbeitnehmerüberlassung.

Für den DGB ist dieser Katalog äußerst dürftig; der DGB legte daher Ende Oktober 1989 einen umfassenden eigenen Gegenentwurf zu sozialen Grundrechten vor.<sup>12</sup> Mit dem 25 Artikel umfassenden Vorschlag will sich der DGB nicht in jedem Fall am europäischen Schlußlicht orientieren, aber ebensowenig an der jeweils günstigsten Regelung der Gemeinschaft. So wird angestrebt, daß Überstunden pro Person und Jahr auf maximal 120 Stunden begrenzt werden und der Schutz des arbeitsfreien Sonntags EG-weit gesichert wird. Für ebenso notwendig wird eine bessere Absicherung von atypisch Beschäftigten und von Arbeitnehmern mit Familienpflichten oder ein gesetzlicher Mindestkündigungsschutz gehalten.

Eine Vielzahl von sozialen Rechten dürfen nach dem DGB-Konzept jedoch nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes abhängig gemacht werden. Hierzu zählen beispielsweise

- so zentrale Arbeitnehmerrechte wie Koalitionsfreiheit und Streikrecht
- die Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen von Betrieb und Unternehmen

- 
- das Recht der Arbeitnehmer auf Schutz und Förderung der Gesundheit
  - der Schutz von Arbeitnehmerdaten im Betrieb.

Angesichts der Verweigerungshaltung der BDA wurden die Expertengespräche lediglich zwischen DGB und Bundesarbeitsministerium fortgeführt. Über den Neun-Punkte-Katalog hat sich die Bundesregierung bisher jedoch lediglich zur Verankerung der Mitwirkung der Arbeitnehmer in der EG bekannt. Der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung forderte die Bundesregierung mittlerweile auf, über den mit den Arbeitgebern gefundenen Konsens hinaus sich "für die Erarbeitung weiterer verbindlicher Rechte auf Gemeinschaftsebene einzusetzen".<sup>13</sup> Auch der Bundesrat hält es für unverzichtbar, daß über den Neun-Punkte-Katalog hinaus insbesondere in folgenden Bereichen konkrete verbindliche Mindestrechte einzuführen sind: Arbeitnehmermitbestimmung, Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie, Gleichstellung von Mann und Frau, Erziehungsurlaub, Regelung der Sonntagsarbeit und Festlegung der Arbeitszeithöchstdauer.<sup>14</sup> Bundesrat und Bundestag haben damit deutlich gemacht, daß auch seitens der Bundesregierung zusätzliche Initiativen erforderlich sind.

#### c) EG-Kommission

Die EG-Kommission legte ihren Entwurf einer "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte" am 27. September 1989 in Brüssel vor.<sup>15</sup> Angestrebt wird darin allerdings nur eine "feierliche Erklärung" eines unverbindlichen Grundrechtskatalogs. Zu diesen Rechten bzw. Forderungen sollten insbesondere zählen: Das Recht zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (insbesondere durch Angleichung der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeiten), das Recht auf angemessene Bezahlung, auf Koalitionsfreiheit, Tarifverhandlungen und Streik, auf Schutz von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, auf Information, Unterrichtung und Mitwirkung der Arbeitnehmer, auf Berufsausbildung und Bildungsurlaub, auf Gleichbehandlung von Mann und Frau, auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie Kinder- und Jugendschutz als auch Mindesteinkommen und soziale Sicherheit im Alter.

Die Umsetzung dieser Ziele sollte dadurch erfolgen, daß

- dem Prinzip der Subsidiarität folgend nicht etwa die Gemeinschaft, sondern in erster Linie die Mitgliedstaaten selbst zur Verwirklichung dieser Rechte verpflichtet werden sollen;
- der Kommission ein Mandat erteilt wird, ein Aktionsprogramm bis zum Sommer 1990 vorzulegen, in dem konkrete Umsetzungsschritte und ein entsprechendes Instrumentarium aufgezeigt werden sollen.

Die Kommission fiel mit diesem Entwurf weit hinter die Vorarbeiten des WSA zurück, die in sich ja bereits einen Kompromiß darstellten. Der Zeitrahmen macht deutlich, daß eine Parallele wirtschaftlicher und sozialer Integration nicht beabsichtigt war. Der DGB kritisierte, daß die EG-Kommission Art. 117 und 130a EWGV völlig ungenutzt lasse. Art. 117 EWGV schreibt als Ziel der EG eine allgemeine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und ihre Angleichung im Wege des Fortschrittes fest. Art. 130a fordert von der Gemeinschaft, mit ihrer Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes beizutragen und die harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Darüber hinaus bleibe der Entwurf der Kommission hinter den Normen der IAO und der Europäischen Sozialcharta des Europarates zurück. Beispiele seien die zentralen Übereinkommen der IAO über Einkommens-, Kündigungs- und Mutterschutz. Notwendig ist nach Ansicht des DGB daher ein Passus, der

---

sicherstellt, daß bei der Festlegung von sozialen Grundrechten die vorhandenen Standards internationaler Normen keinesfalls unterschritten werden dürften.

d) Die EG-Sozialminister

Am 30. Oktober 1989 behandelten die EG-Sozialminister den Entwurf der Gemeinschaftscharta. Elf von zwölf Mitgliedern des Sozialrates stimmten der Weiterleitung an den Europäischen Rat zu. Im Laufe der Beratungen wurden die Vorschläge der EG-Kommission in zentralen Bereichen noch einmal verschlechtert. So hieß es jetzt, daß bei der Sicherstellung dieser sozialen Rechte zunächst die Mitgliedstaaten und ihre Gebietskörperschaften zuständig sind. Es blieb völlig offen, welcher Stellenwert der Gemeinschaft bei der Ausarbeitung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung zukommt. Zugleich soll es auch auf Betreiben der Bundesregierung den Mitgliedstaaten ganz überlassen bleiben, ob und inwieweit sie den Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes das Recht zuerkennen, Mitglied einer Gewerkschaft werden und streiken zu können. Der verbleibende Rechtskatalog ist sehr lückenhaft und die Formulierungen meist sehr vage.

Die wenigen konkret formulierten Rechte wurden vielfach wieder ihres Inhalts entledigt. So wurde beispielsweise die Forderung nach der 40-Stunden-Woche für Jugendliche gestrichen und das Nachtarbeitsverbot für Jugendliche aufgeweicht. Abgeschwächt wurde ebenso die Forderung nach einer mindestens zweijährigen Grundausbildung für Auszubildende.

e) Der Europäischer Rat

Beim Treffen der zwölf Staats- und Regierungschefs in Madrid Ende Juni 1989 hatten sich die Teilnehmer noch darauf geeinigt, die Arbeiten an einer Sozialcharta und an sozialen Mindeststandards in der Gemeinschaft fortzusetzen. Dies geschah allerdings ohne die Stimme Großbritanniens.<sup>16</sup> Elf der zwölf Partnerstaaten in der EG haben dann auf ihrer Gipfelkonferenz am 8./9. Dezember 1989 in Straßburg eine "Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" beschlossen. Eine "feierliche Erklärung" unterblieb. Die Gemeinschaftscharta wurde nicht einmal unterzeichnet. Eine Chance, die soziale Flanke des Binnenmarktes doch noch konkret auszugestalten, besteht allenfalls dann, wenn es zu einer entschlossenen Umsetzung des von der Kommission im November 1989 vorgelegten Aktionsprogramms kommt. Wenn die EG-Partner allerdings an die Realisierung des Aktionsprogramms mit der gleichen Zurückhaltung herangehen wie an die Sozialcharta, werden die Konturen der sozialen Dimension noch lange verschwommen bleiben.

f) Wie weiter?

Mit der "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" forderte der Europäische Rat die Kommission auf dem Straßburger Gipfel auf, "so rasch wie möglich die unter ihre Zuständigkeit im Sinne der Verträge fallende Vorschläge für Rechtsakte vorzulegen, mit denen die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft gehörenden Rechte im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes effektiv umgesetzt werden". Die rechtlich nicht bindende Gemeinschaftscharta kann damit den Weg für rechtsverbindliche Normen bereiten und die zeitliche Anbindung der sozialen Mindestnormen an die Entwicklung des Binnenmarktes fördern. Ob dies jedoch tatsächlich der

---

Fall sein wird, muß sich noch zeigen. Das zur Ergänzung und Konkretisierung der Gemeinschaftscharta von der EG-Kommission vorgelegte Aktionsprogramm umfaßt 45 Punkte, bleibt aber noch sehr abstrakt. Die Kommission listet lediglich auf, in welchen Bereichen sie eine EG-Rechtsetzung anstrebt, ohne dabei ins Detail zu gehen. Von den 45 Punkten dieses Programms sollen lediglich 17 zu Richtlinienvorschlägen führen; davon entfallen wiederum zehn Richtlinienvorschläge auf den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz; hinzu kommen einige ältere, seit längerem auf Eis liegende Vorschläge (wie die Richtlinienentwürfe zur Teilzeit- oder Leiharbeit) oder bestehende Richtlinien sollen revidiert werden (wie die über die Massenentlassung oder zur Freizügigkeit). Die Zahl der neuen Initiativen reduziert sich daher erheblich.

In einigen Bereichen bleibt die Kommission mit ihrem Aktionsprogramm sogar hinter der Gemeinschaftscharta zurück. So will sie keine Vorschläge zur unentgeltlichen, neutralen Arbeitsvermittlung und zu so grundlegenden Menschenrechten wie Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Streikrecht vorlegen. Probleme wirft das Aktionsprogramm gleichfalls hinsichtlich der zeitlichen Perspektive auf, da die Kommission das letzte Vorschlagsbündel erst 1992 vorlegen will und der Europäische Rat lediglich ersucht wird, innerhalb von zwei Jahren über die Vorschläge der Kommission zu entscheiden. Der Binnenmarkt könnte dann längst verwirklicht sein, ehe sich die Mitgliedstaaten überhaupt mit der Umsetzung von EG-Recht in nationales Recht befassen. Keine Angaben hat die Kommission bisher dazu gemacht, auf welcher Rechtsgrundlage sie ihre Vorschläge stützen will. Doch dies wird entscheidend für die Beantwortung der Frage sein, ob für eine Verabschiedung Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist oder ob eine qualifizierte Mehrheit ausreicht. Nach den bisherigen Erklärungen will die Kommission den Art. 118a der Europäischen Akte möglichst weit auslegen; dieser Artikel gibt dem Rat die Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit Richtlinien zur Verbesserung der "Arbeitsumwelt" zu verabschieden. Art. 100a könnte gleichfalls in Teilbereichen zur Anwendung kommen. Diese Rechtsgrundlage ist allerdings für unterschiedliche Interpretationen offen, da für die Bestimmungen über Steuern, Freizügigkeit und über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer nach wie vor am Einstimmigkeitsprinzip festgehalten wird. Es stellt sich daher die Frage, ob prinzipiell alle Vorschläge, die direkt oder indirekt die Rechte der Arbeitnehmer betreffen, von Mehrheitsbeschlüssen nach Art. 100a ausgeschlossen sind, oder ob dies lediglich für jene Regelungen gilt, deren ausschließliches Ziel der Schutz von Arbeitnehmerinteressen ist. Da sozial- und arbeitsrechtliche Regelungen großteils aber auch einem unlauteren Wettbewerb entgegenwirken und Auswirkungen auf die Durchführung des Binnenmarktes haben, kommt diesen Rechten vielfach ein gemischter Charakter zu.

Aus den 45 Punkten des Aktionsprogramms hat sich die Kommission bereits einige der schwierigsten Vorhaben für 1990 vorgenommen. Im Aktionsprogramm der Kommission für 1990 werden u. a. folgende Richtlinienvorschläge angekündigt: Über atypische Arbeitsverhältnisse, über die Gestaltung der Arbeitszeit, zur Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer in Unternehmen oder Unternehmensteilen mit gemeinschaftlicher Dimension und zum Schutz schwangerer Frauen am Arbeitsplatz. Ob und inwieweit diese Richtlinienvorschläge zu einem sozialen Fortschritt auf europäischer Ebene führen, wird ganz entscheidend davon abhängen, ob sie mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden können, wie dies der Wirtschafts- und Sozialausschuß und das Europäische Parlament fordern. Da der EWG-Vertrag eine Schiefelage zugunsten qualitativer Mehrheitsentscheidungen auf wirtschaftlichem Gebiet hat, darf sich die für Ende 1990 vorgesehene Regierungskonferenz nicht auf währungspolitische Aspekte

---

beschränken, sondern muß sich gleichfalls mit der Sozialpolitik befassen und eine Erweiterung der Rechtsgrundlagen der Sozialpolitik ermöglichen.

#### g) Die Erklärungen des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament (EP) hat im vergangenen Jahr mehrere wichtige Beschlüsse zum Grundrechtsbereich gefaßt. Hierzu zählen insbesondere die Entschließung zur sozialen Dimension des Binnenmarktes<sup>17</sup>, die Entschließung zur Europäischen Charta der sozialen Grundrechte<sup>18</sup> sowie die Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten.<sup>19</sup> Insbesondere der letzten Erklärung kommt eine besondere Bedeutung zu, weil sie erstmals konkrete Formulierungen über Grundrechte und Grundfreiheiten enthält.

Das EP tritt für ein unmittelbares Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof ein und fordert ein Schutzniveau, das sicherstellt, daß die bestehenden nationalen, gemeinschaftlichen und internationalen Rechtsnormen nicht eingeschränkt und in ihrer Weiterentwicklung behindert werden dürfen. Zugleich tritt das EP für eine weite Interpretation des Art. 118a ein und stellt klar, daß "zum Begriff Arbeitsumwelt auch Dauer, Organisation und Inhalt der Tätigkeit gehören, da diese Faktoren sich auf Arbeitssicherheit und Hygiene auswirken, wie beispielsweise die Nachtarbeit oder bestimmte Formen von Tätigkeiten, die Arbeitnehmer/innen besonders belasten (Schichtarbeit) und gefährden".<sup>20</sup> Mehrfach rügt das EP die unzureichenden Aktivitäten von Ministerrat und Kommission und warnt davor, daß "der Mangel an wesentlichen Fortschritten im Bereich der sozialen Dimension schwerwiegende Folgen für die künftige Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den anderen Institutionen haben wird, betreffend bestimmte Fragen, die zur einheitlichen Akte gehören". Zugleich fordert das EP von einer künftigen Regierungskonferenz, daß "sie nicht nur im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion, sondern ebenso im sozialen Bereich gezieltes und rechtsverbindliches Handeln vereinfacht, d.h. das Mehrheitsvotum für alle sozialpolitischen Fragen im Ministerrat einführt".<sup>21</sup> Angesichts des Demokratiedefizits in der EG kommt jedoch den Erklärungen des EP leider noch nicht der gebührende Stellenwert zu.

### 3. Analyse

Als Hemmnis für die Schaffung von verbindlichen sozialen Grundrechten hat sich das Prinzip der Einstimmigkeit erwiesen. Die bisherige britische Blockadehaltung konnte so die Schaffung unmittelbar geltender Rechtsakte verhindern. Der wichtigste und entscheidende Mangel der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte ist ihre mangelnde Verbindlichkeit. Sie bleibt eine bloße politische Absichtserklärung, ohne das ihr Inhalt EG-weit oder innerstaatlich rechtlich durchgesetzt werden kann. Es bleibt allein eine schwache Form der Kontrolle durch die vorgesehene Berichtspflicht für die EG-Kommission. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Mitgliedsländern können sich jedoch nicht auf die Grundrechte berufen. Soziale Gerechtigkeit in der EG müßten aber im EG-Recht niedergelegte EG-weite Normen sein, die EG-einheitlich gelten. Für ihre Interpretation müßte dann der Europäische Gerichtshof zuständig sein. Dies unterscheidet sich von der bloßen Rahmensetzung, die dann innerstaatlich umgesetzt wird, so daß im Streitfall auch innerstaatliche Gerichte zuständig sind. Die Betonung des Prinzips der Subsidiarität in der nun vorliegenden Sozialcharta macht deutlich, daß eine



---

breitere Auslegung des Begriffs "Arbeitsumwelt" in Art. 118 EWGV von den Regierungen der Mitgliedsländer nicht gewünscht wird.

Von einer wirksamen und verbindlichen Verankerung sozialer Grundrechte als EG-Verordnung, die Vorrang vor dem nationalen Recht genießt oder als EG-Richtlinie, die vom nationalen Gesetzgeber zwingend umgesetzt werden muß, sind die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den EG-Mitgliedsländern noch weit entfernt. Neben der Sicherung des arbeits- und sozialrechtlichen Schutzniveaus ist die Schaffung von EG-weiten sozialen Grundrechten vor allem dort vonnöten, wo es bisher keinen Schutz vor neuen, binnenmarktspezifischen Gefährdungsbereichen gibt. Außer der Frage der Wettbewerbsvorteile durch Niedriglöhne und unzureichenden sozialen Schutz wirken sich unterschiedliche Gewerkschaftsstrukturen, Kollektivverhandlungs-Systeme und Mitbestimmungsmodelle für die Arbeitnehmerseite hinderlich aus. Wenn Arbeitsbedingungen, Arbeitszeiten, Urlaubsansprüche oder Freistellungsregelungen in einem Land gesetzlich, im anderen kollektivvertraglich und im dritten einzelbetrieblich geregelt sind, so sind soziale Grundrechte als einheitliche Bezugspunkte nötig. Sollen die unterschiedlichen Vertretungsstrukturen nicht gegeneinander ausgespielt werden, so benötigen die Interessenvertretungen Schutz und Absicherung durch kollektive EG-Rechte aber auch abgesicherte Kontaktmöglichkeiten trotz völlig unterschiedlicher Ausgestaltung sowie wirksame und durchsetzbare Informations- und Beratungsrechte. Gewerkschaftsrechte und Streikfreiheit dürfen in keinem Mitgliedsland mehr beschränkt werden als dies im jeweils anderen der Fall ist. Neue, bisher nicht zulässige grenzüberschreitende Aktionsformen müssen anerkannt werden, wenn Unternehmen verstärkt international agieren.

#### *4. Ergänzende Aktivitäten*

Nach alledem stellt sich abschließend die Frage, ob die Tarifvertragsparteien oder auch die jeweiligen Betriebsparteien mit eigenen Mitteln Regelungen vereinbaren können, die eine Grundlage für eine europäische Arbeits- und Sozialordnung darstellen können. Die im EGB zusammengeschlossenen Gewerkschaften können und wollen sich weder allein auf die Gespräche mit den Arbeitgebern stützen noch auf die Regierungen warten. Sie haben in der Vergangenheit gute Fortschritte gemacht auf dem Weg zu einer autonomen europäischen Gewerkschaftspolitik und bereiten in der Praxis eine neue Qualität europäischer Gewerkschaftspolitik vor. Dazu zwei Beispiele: Derzeit fehlen noch alle rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für europäische Tarifverträge. Das aber kann und wird die Gewerkschaften nicht daran hindern, die Tarifpolitik europäisch aufeinander abzustimmen, um so zu einer gemeinsamen Strategie zu kommen. Die Arbeitszeitverkürzung, die Durchsetzung der 35-Stunden-Woche ist nicht nur das erklärte Ziel der IG Metall und der im DGB zusammengeschlossenen Gewerkschaften. Es wird z.B. von den Gewerkschaften in Italien und Spanien, in Belgien, in Österreich und den Niederlanden geteilt. Auch in einer ganzen Reihe anderer tarifpolitischer Themen läßt sich eine aufeinander abgestimmte europäische Tarifpolitik entwickeln. Neben der Tarifpolitik steht die Frage der Europäisierung der betrieblichen Interessenvertretung auf der Tagesordnung. Eine am 18./19. Oktober 1989 mit Mehrheit verabschiedete Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses schlägt angesichts der Zunahme von Fusionen in Europa und den damit einhergehenden Zentralisierungstendenzen bei unternehmerischen Entscheidungen die Bildung eines "Europäischen Beratenden Ausschusses" von Arbeitnehmervertretern auf der Ebene der

---

Konzern- bzw. Unternehmensleitungen vor. Die EG-Kommission wird in dieser Stellungnahme aufgefordert, eine entsprechende Richtlinie zu erarbeiten. Die Gruppe der Arbeitgeber leistete aber in dieser Frage einen harten Widerstand und stimmte geschlossen dagegen. Das Abstimmungsergebnis lautete 79 zu 15 bei zwölf Enthaltungen.

Bei der Bildung europäischer Betriebsräte werden die Gewerkschaften nicht auf den "europäischen Gesetzgeber" warten können. Sie werden auf Unternehmensebene verstärkt Vereinbarungen über die Bildung solcher Betriebsräte treffen und darüber hinaus eigene Abstimmungsorgane auf europäischer Unternehmensebene bilden. Diese praktische Wahrnehmung der beanspruchten Rechte wird dann den nötigen Druck erzeugen, der auch zu rechtlich abgesicherten EG-weiten Interessenvertretungsorganen führt.

Dies ist der notwendige Unterbau zur Realisierung sozialer Grundrechte. Nur durch kollektive Vereinbarungen auf überbetrieblicher und betrieblicher Ebene werden soziale Standards entstehen, die von den Gewerkschaften durch den Einsatz ihrer eigenen Kraft realisiert und kontrolliert werden. Neben der Frage der Schaffung sozialer Grundrechte für Arbeitnehmer und Gewerkschaften gilt es also, einheitliche Rechtsgrundlagen für die in den Mitgliedstaaten der EG völlig unterschiedlich ausgestalteten betrieblichen Interessenvertretungen zu schaffen, Bestimmungen, die es ihnen erleichtern, in multinationalen Konzernen grenzüberschreitend aktiv zu werden. Im nationalen Recht fehlen bisher Informations- und Kommunikationsrechte, die es den Arbeitnehmern und ihren betrieblichen Interessenvertretungen ermöglichen, gemeinsame Strategien als Antwort auf die grenzüberschreitenden Strategien der europa- und weltweit tätigen Konzerne festzulegen. Die "Europäisierung der Betriebsverfassung" ist also auf der Tagesordnung.<sup>22</sup> Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften geht es neben der Vereinheitlichung grundlegender individueller und kollektiver Arbeitnehmerrechte ganz wesentlich darum, Lösungen für spezifische neue Probleme zu entwickeln; und den Standortwettbewerb der zunehmenden Vernetzung der Vertriebs- und Produktionsstrukturen Herr zu werden, um der Politik der Konzernzentralen eine wirksame Interessenvertretungspolitik entgegenzusetzen zu können. Dafür braucht die betriebliche Interessenvertretung nicht nur Konsultationsrechte, die gegenüber den Konzernleitungen einzufordern sind, sondern auch das Recht, mit ihnen auf der gleichen Ebene in anderen Mitgliedstaaten tätigen Interessenvertretungen regelmäßig Kontakt aufzunehmen und zu unterhalten. Die Interessenvertretungen müssen die jeweiligen Standorte bereisen können und ausländische Interessenvertreter einladen können. Dies erfordert die Bereitstellung der notwendigen Sachmittel und die dafür notwendige Freistellung von der Arbeit.

Die IG Metall fordert gesetzliche Grundlagen für die Schaffung europäischer Betriebsräte in Unternehmen bzw. Konzernen, die europaweit tätig sind.<sup>23</sup> Darin ist die Schaffung europäischer Informations- und Wirtschaftsausschüsse auf vertraglicher Grundlage vorgesehen, die jedoch die auf einzelstaatlicher Ebene bestehenden Organe ergänzen, nicht aber ersetzen sollen. Vertragspartner können auf der Unternehmenseite die Konzernspitze oder auch einzelne Unternehmen sein. Auf Gewerkschaftsseite sollen in den Ausschüssen alle relevanten Gewerkschaften vertreten sein, die in Betrieben des Unternehmens bzw. des Konzerns eine maßgebliche Rolle spielen. Erste Ansätze gibt es bereit: Bei Thomson Grand Public wurden bereits im Oktober 1985 zwei Vereinbarungen über die Einrichtung eines Verbindungsausschusses zum Europäischen Metallarbeiterbund und einer europäischen Branchenkommission unterzeichnet. Beide Gremien sollen die Unterrichtung der Gewerkschaften und der Belegschaftsvertreter auf

---

europäischer Ebene über die wirtschaftliche, industrielle und kommerzielle Lage der Unternehmen in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Italien und Spanien gewährleisten.<sup>24</sup> In dem französischen Lebensmittelkonzern BSN existiert seit Oktober 1986 ein europäischer Informationsausschuß bestehend aus 15 Delegierten der nationalen Gewerkschaften. Die Generaldirektion des französischen Bull-Konzerns vereinbarte mit den französischen Metallgewerkschaften FGMM-CFDT und der Metall-Föderation der FO eine Vereinbarung über einen europäischen Informationsausschuß bestehend aus 23 Belegschaftsvertretern aus zwölf Ländern.

Der Europäische Metallarbeiter-Bund hat im Juni 1988 eine Stellungnahme über die Informationsrechte in multinationalen Unternehmen verabschiedet. Darin werden Anhörungs- und Unterrichtsgremien für die Arbeitnehmervertreter in multinationalen Unternehmen mit Produktionsstätten in mehreren Ländern der Gemeinschaft gefordert. Diese Ausschüsse sollen ähnlich wie der Wirtschaftsausschuß in der Bundesrepublik definierte Unterrichts- und Anhörungsrechte besitzen. Bei Meinungsverschiedenheiten in Angelegenheiten, die die Interessen der Arbeitnehmer in mehreren Ländern berühren, sollen die Entscheidungen auf Verlangen des Ausschusses für eine zu vereinbarende Dauer ausgesetzt werden, um gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Sachverständigen einen Interessenausgleich herbeiführen zu können.

Auch wenn eine gesetzliche EG-Betriebsverfassung noch Zukunftsmusik ist, können dennoch heute schon die vertraglichen Grundlagen für europäische Betriebsräte durch Vereinbarungen zwischen der europäischen Konzernspitze und den in den Tochterunternehmen vertretenen Gewerkschaften geschaffen werden.<sup>25</sup>

#### Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag kann die Problematik der Schaffung EG-weiter sozialer Grundrechte nicht erschöpfend behandeln. Es sei deshalb auf die umfangreiche Literatur verwiesen. Aus der jüngsten Diskussion; vgl. etwa Däubler, W.: Sozialstaat EG?, Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1989 sowie ders.: Europäischer Binnenmarkt und Gewerkschaftspolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1988, S. 459; Narjes, K.H.: Bilanz und Perspektiven der europäischen Integration, in: Zeitschrift für Sozialreform 1989, S. 3; Zachert, U.: EG-Binnenmarkt und Arbeitsrecht, in: AuR 1989, S. 161 ff.; Kaeding, K.: Die soziale Dimension des Binnenmarktes der EG, in: Zeitschrift für Sozialreform 1989, S. 15; Birk, R.: Die Realisierung des Europäischen Binnenmarktes 1992 und ihre Auswirkungen auf das Arbeitsrecht, in: NZA 1989, S. 329 ff.; Knigge, A.: Der europäische Sozialraum: Beruhigungspille oder Chance zum Fortschritt?, in: Soziale Sicherheit 1989, S. 17 f.; Breit, E. (Hrsg.): Europäischer Binnenmarkt. Wirtschafts- oder Sozialraum?, Bonn 1988; Steinkühler, F. (Hrsg.): Europa 1992. Industriestandort oder sozialer Lebensraum?, Hamburg 1989; Mayer, U.: Europäischer Binnenmarkt und Arbeitsrecht, in: DuR 1989, S. 397 ff.; Lörcher, K.: Soziale Grundrechte in der EG - Allgemeinplätze oder Rechtsfortschritt?, in: AiB 1989, S. 234 ff.; Adamy, W.: Soziale Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, in: WSI-Mitteilungen 1989, S. 550 ff.; ders.: Soziale Grundrechte in der EG, in: Soziale Sicherheit 1989, S. 342 ff.
- 2 Vgl. "Vollendung des Binnenmarktes", Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(85) 310 endg.
- 3 Text in BGBl 1986 II, S. 1104
- 4 Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Madrid, Bulletin der Bundesregierung 69/1989, S. 606
- 5 CES 1069/87 (I)
- 6 Als Broschüre unter diesem Titel veröffentlicht.
- 7 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Mai 1989
- 8 Vgl. Informationsdienst des DGB Nr. 8 vom 26. April 1988
- 9 Bundeswirtschaftsministerium, Studienreihe 60, S. 11
- 10 Bundestagsdrucksache 11/4699

- 
- 11 Gemeinsame Erklärung von DGB und BDA zur sozialen Dimension des europäischen Binnenmarktes, in: Handelsblatt vom 27. Juli 1989.
  - 12 Diskussionsentwurf des DGB zu sozialen Grundrechten in der europäischen Gemeinschaft, in: Soziale Sicherheit 11/1989, S. 344 - 349
  - 13 Bundestagsdrucksache 11/5996 vom 7. Dezember 1989
  - 14 Bundesratsdrucksache 555/89 vom 1. Dezember 1989
  - 15 KOM(89) 471 endg.
  - 16 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 28. Juni 1989
  - 17 Bundestagsdrucksache 11/4340
  - 18 Bundestagsdrucksache 707/89
  - 19 EuGRZ 1989, S. 185 ff.
  - 20 Bundesratsdrucksache 3389
  - 21 Protokoll der Sitzung vom 14. September 1989, PE 133774
  - 22 Vgl. Franz Steinkühler, Handelsblatt vom 9. Juni 1989
  - 23 Vgl. Positionspapier der IG Metall "Europäischer Wirtschaftsausschuß", Handelsblatt vom 13. April 1989
  - 24 Vgl. Blank, Michael: Gegenmacht im Binnenmarkt organisieren: Perspektiven gewerkschaftlicher Betriebs- und Konzernpolitik, in: Steinkühler, Franz (Hrsg.), Europa '92, Hamburg 1989, S. 230 ff.
  - 25 Vgl. Bobke-von Camen, Manfred H.: Arbeitsrecht im Betrieb, 1989, S. 230 ff.; vgl. dazu auch Lecher, W.: Koordinaten gewerkschaftlicher Europapolitik, in: WSI-Mitteilungen 1989, S. 640 ff.

---

---

Klaus Buchholz

## **Gewerkschaftliche Interessenvertretung im Binnenmarkt '92 - Positionen, Initiativen und Erfahrungen des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes**

### *1. Die Europäische Gewerkschaftslandschaft*

Da der Europäische Metallgewerkschaftsbund (EMB) Teil der europäischen Gewerkschaftslandschaft ist, möchte ich zunächst einige Basisinformationen zur Topographie dieser Landschaft geben. Sie läßt sich mit kurzen Bemerkungen zu der Struktur, den Kapazitäten und Aufgaben sowie den Tätigkeitsbereichen der europäischen Gewerkschaftseinrichtungen beschreiben. Diese Darstellung der europäischen Gewerkschaftslandschaft erscheint notwendig, um realistische Ansprüche an die europäische Ebene der Gewerkschaften zu formulieren und zu beurteilen, was in der Zukunft möglich und was nicht möglich ist. Sicherlich ist wenig über die europäische Gewerkschaftslandschaft bekannt. Im zweiten Schritt möchte ich die Strategien der Kapitalseite auf internationaler Ebene skizzieren und auf die Situation der Interessenvertretung eingehen. Schließlich will ich fragen, welche Perspektiven und Ansprüche sich aus der Analyse der Unternehmerstrategien und der Situation der Interessenvertretung für die europäische Gewerkschaftsarbeit ableiten lassen.

Zur europäischen Gewerkschaftslandschaft gehören zwei Bereiche, die eng miteinander verbunden sind: Der Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB) und die europäischen Gewerkschaftsausschüsse. Im Unterschied zur Bundesrepublik ist der EGB als Dachverband die dominierende Organisation. Während der DGB häufig von der Politik der starken Einzelgewerkschaften dominiert wird, ist auf der europäischen Ebene der EGB die eigentlich führende gewerkschaftspolitische Kraft. So führt der Gewerkschaftsbund die Verhandlungen mit den Kommissionsdienststellen. Auch die Kontakte zwischen Unternehmensverbänden und Gewerkschaften laufen in erster Linie über den EGB. Die Ausschüsse werden einbezogen. Der EGB repräsentiert als Zusammenschluß von 40 Gewerkschaftsbünden aus 21 westeuropäischen Ländern rund 42 Millionen Mitglieder. Im Sekretariat des EGB arbeiten sechs Personen als politische Sekretäre. Hinzu kommen 29 Schreibkräfte, die auch die Übersetzungsarbeiten erledigen. Den zweiten Bereich der europäischen Gewerkschaftslandschaft bilden die Gewerkschaftsausschüsse, die sich mit den Einzelgewerkschaften in der Bundesrepublik vergleichen lassen. Es gibt unter anderen den Ausschuß der Metallgewerkschaften (EMB). Beim EMB sind zwei politische Sekretäre und vier Schreibkräfte beschäftigt. Es gibt einen Ausschuß für die Chemiearbeiterinnen und -arbeiter (EFCG), es gibt einen Ausschuß für Textil, Bekleidung und Leder (EGA-TBL). Insgesamt gibt es fünfzehn anerkannte Gewerkschaftsausschüsse auf europäischer Ebene.

Zur Unterstützung seiner und der Arbeit der Gewerkschaftsausschüsse hat der EGB "Servicestellen" gegründet. Dazu gehört das Europäische Gewerkschaftsinstitut (EGI), das personell relativ gut ausgestattet ist. Das Institut verfügt über sieben Forschungsreferenten, die die Felder bearbeiten, die für die Gewerkschaften von Interesse sind. Dazu gehören unter anderem Fragen der Arbeitsbedingungen, der Arbeitszeit, der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, der sozialen Dimension des europäischen Binnenmarktes. Die vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut erstellten Materialien gehen in die Arbeit des EGB und der Gewerkschaftsausschüsse ein. Eine zweite Servicestelle auf europäischer Ebene, noch gar nicht so alt, ist das Europäische Technikbüro (TBS).

---

Das Technikbüro bearbeitet schwerpunktmäßig Fragen der Normung und der Arbeitssicherheit. Die Fragen der Normung spielen in der EG eine große Rolle und das Technikbüro unternimmt den Versuch, sich in die Auseinandersetzung um Normungs- und Technologiefragen einzumischen. Dieses Büro ist noch in der Entwicklungsphase und daher noch nicht voll ausgebaut. Neu eingerichtet wurde in diesem Jahr die Europäische Gewerkschaftsakademie (EGA). Die EGA soll die internationale Bildungsarbeit unterstützen und teilweise auch selbst durchführen. Für die Gewerkschaftsakademie ist eine Person zuständig. Eine weitere gewerkschaftliche Einrichtung auf der europäischen Ebene ist der Verband für die Ausbildung der Arbeitnehmer im Bereich neuer Technologien (AFETT). Der Verband bietet Seminare an, die die neuen Technologien und ihre Auswirkungen auf die abhängig Beschäftigten zum Thema haben. Für den AFETT ist ebenfalls eine Person zuständig.

Ich habe die Anzahl der Beschäftigten in den europäischen Gewerkschaftseinrichtungen nicht erwähnt, um Frustration und Resignation zu erzeugen. Ich will damit auch nicht andeuten, daß diese Zahl der Beschäftigten ad hoc um ein Vielfaches aufgestockt werden muß. Aber man muß realistisch sehen, daß mit dieser geringen Anzahl von Beschäftigten eine professionelle Gewerkschaftsarbeit nicht möglich ist. Das ist ein großes Problem. Wenn dem Sekretariat des EMB nur zwei Mitarbeiter zur Verfügung stehen, dann kann die Arbeit nicht in die Tiefe gehen. Ein einzelner Mitarbeiter kann nicht gleichzeitig detailliert über die Lage des Maschinenbaus, der Elektroindustrie und der Eisenbahn-Zulieferer und vieler anderer Bereiche informiert sein. Gemessen an der Professionalisierung von Gewerkschaftsarbeit im nationalen Rahmen ist die Arbeit der gewerkschaftlichen Einrichtungen in Brüssel erheblich unterentwickelt. Andererseits ist das Problem nicht allein durch die Aufstockung des Personals zu lösen.

Neben dem EGB und den Serviceeinrichtungen sind die Gewerkschaftsausschüsse die zentralen gewerkschaftlichen Institutionen auf der europäischen Ebene. Ihre Aufgabenfelder möchte ich kurz am Beispiel des EMB erläutern. Die erste Aufgabe besteht in dem Versuch, die Interessen der Metallgewerkschaften in Europa zu bündeln und Ziele für die internationale Ebene zu formulieren. (Im EMB sind 33 Metallgewerkschaften aus ganz Europa - aus dem EG-Bereich und aus dem EFTA-Bereich sowie eine Gewerkschaft aus dem osteuropäischen Bereich - zusammengeschlossen). Neben der Aufgabe, Standpunkte zu bündeln, um eine einheitliche europäische Plattform zu erreichen, bildet die Einflußnahme auf die Arbeit der Kommissions-Dienststellen ein zweites wichtiges Aufgabenfeld. Hier geht es darum, Ansprüche zu formulieren, Informationen in die Dienststellen der EG zu geben - in der Hoffnung, die Politik in diesem Verwaltungsdschungel ein wenig zu beeinflussen. Der dritte große Aufgabenbereich ist der Versuch, auf der europäischen Ebene Kontakte zwischen den Gewerkschaften und den Unternehmerverbänden herzustellen.

Weitere Aufgabenfelder haben wir in unserem Arbeitsprogramm festgelegt. Dazu gehören u.a. die Industriepolitik, die Tarifpolitik, die Technologiepolitik, der Gesundheits- und Umweltschutz, Frieden, Abrüstung, alternative Produktion, Jugend, Ausbildung, Frauen, Aufbau von Kontakten zu den Gewerkschaften in den ost- und mitteleuropäischen Staaten. Hinzu kommen eine Reihe von Sektorenarbeitsgruppen (Automobil, Maschinenbau) und Arbeitsgruppen für grenzüberschreitende Unternehmen (z.B. Philips, Thomson). Die Vielzahl der Bereiche kann suggerieren, daß das Arbeitsprogramm einen Katalog letztlich nicht zu bearbeitender Themen aufstellt. Diese thematischen Felder sind zwar nicht in aller Tiefe zu bearbeiten, doch wir verfügen über erste Ansätze. Aber wir sind in diesen Aufgabenfeldern auf Kooperation angewiesen. Wir

---

sind auf die Kooperation mit den nationalen Mitgliedsbünden angewiesen. Wir sind weiterhin auf die Kooperation mit dem Europäischen Parlament und den Kommissionsdienststellen angewiesen. Und wir sind auf die Kooperation mit dem Wissenschaftsbereich angewiesen. So sind eine Reihe von Forschungsprojekten auf den Weg gebracht worden, in die der EMB Fragestellungen einbringt und die uns Ergebnisse liefern können, die sich für unsere Arbeit verwenden lassen.

## *2. Kapitalstrategien und Interessenvertretung im Binnenmarkt*

Fragt man nun nach den Aktivitäten und Strategien der Unternehmen, dann läßt sich auf der internationalen Ebene zunächst eine Zunahme der Übernahmen, Fusionen und Kooperationen und eine Konzentration feststellen. Diese Prozesse werden von einer Zentralisierung von Unternehmensentscheidungen begleitet. So steuert z.B. der ABB-Konzern von seiner Unternehmenszentrale in der Schweiz den gesamten, weltweit agierenden Konzern. Weiterhin ist festzustellen, daß die Informations- und Kommunikationssysteme der Unternehmen auf europäischer Ebene zunehmend verfeinert werden. Informationen können sehr schnell abgerufen und ebenso schnell wieder in den Entscheidungsprozeß auf der Unternehmensebene zurückgegeben werden. Außerdem ist eine verstärkte Kooperation mit der Zuliefererbetrieben zu beobachten.

Welche Anforderungen erwachsen daraus für die gewerkschaftliche Interessenvertretung? Auf der Arbeitnehmerseite müssen wir zunächst zwischen der Rolle der betrieblichen Interessenvertretung und der Rolle der Gewerkschaften unterscheiden. Die betriebliche Interessenvertretung in einem multinationalen Konzern mit verschiedenen europäischen Standorten und verstreuten Zulieferindustrien ist mit verwirrenden Beziehungsebenen und -strukturen konfrontiert. Eine ähnliche Unübersichtlichkeit bieten die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Gewerkschaften in Europa. Hierzu gehören z.B. verschiedene Organisationsprinzipien der Gewerkschaften. Wir haben das Prinzip der Einheitsgewerkschaften, wir haben aber auch das Prinzip der Richtungs-gewerkschaften, wir haben in manchen Betrieben zwei oder drei Gewerkschaften, die häufig um Mitglieder und Einfluß konkurrieren. Wir haben einen sehr unterschiedlichen Organisationsgrad, der von 10 bis 90 Prozent reicht. Wir haben sehr unterschiedliche Gesetze und Tarifverträge sowie sehr unterschiedliche ökonomische, politische und soziale Bedingungen. Vor diesem Hintergrund ist die konkrete betriebliche Interessenvertretung zu sehen.

Mein persönlicher Eindruck ist, daß sich die Interessenvertretung häufig nur auf den jeweiligen nationalen Standort bezieht. Betriebsübergreifende Sichtweisen sind noch zu selten. Ich sage das ohne Vorwurf an die Kolleginnen und Kollegen, da es eine Reihe objektiver Barrieren (z.B. die Sprache) gibt. Außerdem stellt sich die Situation der betrieblichen Interessenvertretung auf der europäischen nicht anders als auf der nationalen Ebene dar. Wenn wir uns die betrieblichen Interessenvertreter unterschiedlicher nationaler Betriebe eines Konzerns anschauen, dann läßt sich häufig auch kein solidarisches Miteinander, sondern ein Standortegoismus feststellen. Auf der europäischen Ebene stellt sich dies dann noch komplizierter dar. So ist der Informationsaustausch auf internationaler Ebene zwischen den Interessenvertretungen unzureichend. Und weil dieser Informationsaustausch so unterentwickelt ist, besteht leicht die Gefahr, daß Interessenvertretungen gegeneinander ausgespielt werden. Da man nichts voneinander weiß und nicht über den Informationsstand der Unternehmensleitung verfügt, besteht für die Unternehmenseite die Möglichkeit, die Interessenvertretungen an der Nase her-



---

umzuführen. So konnten die Belegschaftsvertreter in einer Sitzung des Automobilbereichs feststellen, daß ein Automobilkonzern drei verschiedenen Standorten in Europa die Produktion eines bestimmten Fahrzeugtyps versprochen hat.

Aus den Entwicklungen auf Kapitalseite und der Situation auf der Seite der gewerkschaftlichen Interessenvertretung läßt sich ein Katalog an Maßnahmen für die gewerkschaftliche Arbeit auf der europäischen Ebene ableiten. Das bedeutet zunächst, daß auf der europäischen Ebene bestimmte Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen. Hierzu zählen auch gesetzliche Rahmenbedingungen, die die gewerkschaftliche Arbeit erleichtern. Deshalb sind wir im EMB auch darüber erfreut, daß die Kommission einen Richtlinienentwurf vorgelegt hat, der es den Betriebsräten ermöglicht, ein europäisches Gremium zu bilden. Zu dem Entwurf heißt es seitens der Kommission: "Die Kommission hält die Einrichtung von europäischen Betriebsräten für unbedingt erforderlich." Es ist aus gewerkschaftlicher Sicht ein Schritt in die richtige Richtung, wenn die Kommission zugesteht, daß europäische Betriebsräte notwendig sind. Noch vor eineinhalb Jahren waren die Unternehmerverbände in Brüssel der Auffassung, daß europäische Betriebsräte eigentlich nur von Gewerkschaftsfunktionären, nicht aber von "vernünftigen" Betriebsräten in den Standorten angestrebt würden. Die Unternehmerverbände werden über den neuen Richtlinienentwurf sicherlich nicht sehr glücklich sein.

Wir hoffen im EMB, daß der Entwurf von den Regierungen unterschrieben und die Installierung eines europäischen Betriebsrates möglich wird - bei aller Kritik im Detail. So ist es interessant, daß der Richtlinienentwurf die Sozialcharta nicht voll ausschöpft. Im Entwurf ist nur eine Unterrichtung und Anhörung vorgesehen, obwohl die Sozialcharta auch eine Mitwirkung vorsieht. Zudem sieht er keine Möglichkeit zu vorbereitenden Sitzungen vor, er enthält keine Bildungsansprüche und formuliert sehr einengende Geheimhaltungsvorschriften. Politisch wird es für den EMB darum gehen, daß der Richtlinienentwurf in eine Richtlinie umgesetzt wird. Da aber die Richtlinie von allen Regierungen der EG-Mitgliedstaaten akzeptiert werden muß, läßt sich heute nicht sagen, ob sie in dieser Form jemals Realität wird. Daher ist es die Strategie des EMB, betriebliche Präzedenzfälle zu schaffen, um den Gesetzgeber zu motivieren, das rechtlich einzuholen, was von der Praxis vorgegeben wird. Wir streben deshalb mit Großunternehmen Betriebsvereinbarungen an. Dazu hat der EMB 1988 eine Stellungnahme herausgegeben, die einen Rahmen für Betriebsvereinbarungen absteckt. In dieser Rahmenkonzeption ist z.B. enthalten, wer in einem betrieblichen Gremium vertreten sein muß, welche Aufgaben es hat, wie oft es sich treffen soll, wer die Kosten übernimmt und was passiert, wenn man sich nicht einigen kann.

Auf dem Feld der Betriebsvereinbarungen hat der EMB bereits Erfolge erzielt, kleine Erfolge, aber so ist das europäische Geschäft. Dazu drei Beispiele: Bei Thomson, BULL und Volkswagen konnten Verträge über Informationsmöglichkeiten von Betriebsräten auf europäischer Ebene abgeschlossen werden. Damit ist keine Mitbestimmung gegeben - dies ist illusionslos festzuhalten. Keine Vereinbarung geht so weit, daß der Betriebsrat bei Thomson verhindern kann, daß Thomson im Land X ein neues Geschäft aufkauft oder daß er einen Teil seines Betriebes im Land Y stilllegt. Die Verträge schreiben aber das Recht auf Information und Konsultation fest. Es sind interessante Beispiele, die ermuntern, den Weg der Betriebsvereinbarungen weiterzugehen. Man wird immer wieder gefragt, vor allem von der Unternehmenseite, welche Erfahrungen wir mit diesen Beispielen gemacht haben. Da sei doch unterm Strich gar nichts rausgekommen - so wird die Antwort vorweggenommen. Dazu betone ich nochmals, daß unter den gegebenen Rahmenbedingungen der europäischen Gewerkschaftsarbeit

---

kurzfristig große Erfolge nicht zu erwarten sind. Den europäischen Konsultationsgremien muß auch Zeit zugestanden werden, sich zu entwickeln und zu wachsen.

Vier Punkte sind hierbei zu berücksichtigen. Zunächst ist es wichtig, eine eindeutige Vereinbarung abzuschließen. Eine Vereinbarung, die stichhaltig ist und mit der der Betriebsrat arbeiten kann. Genauso wichtig ist, daß die Managementseite bereit ist, Informationen abzugeben. Eine noch so gute Vereinbarung kann nutzlos sein, wenn die Unternehmensleitung sich weigert, Informationen bereitzustellen. Weiterhin ist es wichtig, daß der Betriebsrat bereit ist, sich zu engagieren und von der anderen Seite Informationen abzuverlangen. Wenn der Betriebsrat kein Interesse und Engagement zeigt, dann hilft auch eine noch so gute Vereinbarung nichts. Schließlich müssen die Belegschaften stärker eingebunden werden. Es hat keinen Sinn, nur das Betriebsratsgremium zu informieren. Die Belegschaft selbst muß über die Entwicklungen und Ergebnisse unterrichtet und in die Prozesse miteinbezogen werden.

### *3. Perspektiven europäischer Gewerkschaftsarbeit*

Letztlich bleibt die Entwicklung im Bereich der Betriebsvereinbarungen und der europäischen Betriebsräte auch abhängig von der Stärke der Gewerkschaften auf der europäischen Ebene. Stärke auf europäischer Ebene setzt, erstens, die Stärke der nationalen Arbeiterbewegung voraus. Ohne eine starke nationale Gewerkschaftsbewegung werden wir in Europa, in Brüssel, keine starke internationale Gewerkschaftsarbeit entwickeln können. Stärke auf europäischer Ebene entwickeln setzt, zweitens, die Bereitschaft voraus, politisch auf der nationalen Ebene tätig zu werden. Denn die Politik in Brüssel wird von den nationalen Regierungen bestimmt. Wenn die Gewerkschaftsbewegung nicht auf die nationale Politik Einfluß nimmt, kann sie auf europäischer Ebene eine gegen sie gerichtete Politik kaum verhindern.

Stärke auf europäischer Ebene entwickeln bedeutet drittens, die nationale Gewerkschaftsarbeit internationaler zu machen. Die nationale Gewerkschaftsarbeit muß sich in vielen Bereichen stärker an internationalen Fragen orientieren. Wir müssen in die nationale Gewerkschaftsarbeit, (z.B. Bildungsarbeit, Betriebsversammlungen, OV-Sitzungen, VL und Konferenzen) mehr internationale Aspekte einbeziehen. Stärke auf europäischer Ebene entwickeln bedeutet viertens, Netzwerke engerer internationaler Kooperation aufzubauen: Ein Netz zur Kontaktaufnahme, ein Netz für Solidaritätsmaßnahmen, ein Netz für Kommunikation und Information. Stärke auf europäischer Ebene zu entwickeln, setzt auch voraus, die personellen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen, einschließlich politischer Kompetenzen, für eine effiziente Gewerkschaftsarbeit zu schaffen. Dies ist eine wichtige Bedingung für die Erweiterung unserer Sichtweise. Und abschließend: Stärke auf europäischer Ebene läßt sich nicht per Knopfdruck abrufen. Sie bedarf einen systematischen Aufbaus und der intensiven Pflege.

---

---

Kurt P. Tudyka

## **Wirtschafts- und Sozialraum Europa - Begriff, Programm und Politik**

### *1. Begriff und Problem*

Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik sollen dem gleichen Ziel dienen. Normativ heißt das Frieden durch wirtschaftliche Entwicklung verbunden mit sozialer Gerechtigkeit. Nach der Logik des Wirtschaftsliberalismus ist beider Zweck, die direkte und indirekte Korrektur von Bedingungen, Prozessen und Resultaten der Märkte. Der Staat betreibt jedoch Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik organisatorisch voneinander getrennt und auf unterschiedliche Weise. Die Trennung der Wirtschafts- von der Sozialpolitik ist entstanden durch die ungleichzeitige Entwicklung der als schutzwürdig geachteten Interessen von Bevölkerungsgruppen im werdenden Industriestaat seit dem 19. Jahrhundert. Daher haben beide auch verschiedene Inhalte und Adressaten; so richtet sich wirtschaftspolitische Intervention hauptsächlich an Unternehmer, Gewerbetreibende und Selbständige, während Sozialpolitik vor allem Lohnabhängigen und Erwerbslosen gilt. Doch sind Wirtschafts- und Sozialpolitik Teile des gleichen politischen, administrativen und rechtlichen Systems, ihr Politikfeld, ihre Implementation und ihre Adressaten sind räumlich vereinigt. Von Ausnahmen abgesehen, richten sich Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik ausschließlich auf denselben staatlich verfaßten Raum. Er enthält einen dominanten Wirtschaftskreislauf und eine dort autonom erbrachte Sozialleistung.<sup>1</sup> Dort wo die Gültigkeit der jeweiligen Politik endet, befinden sich die Grenzen des Raumes. Anders formuliert: Nennen wir den Raum, in dem in erster Linie Wirtschaftspolitik umgesetzt wird, Wirtschaftsraum, und den Raum, auf den Sozialpolitik zielt, Sozialraum, dann sind im großen und ganzen Wirtschafts- und Sozialraum identisch. Diese Feststellung gilt für die herkömmliche Gestalt von Nationalökonomien und Sozialstaaten in der wirtschaftlich entwickelten Welt.

In Europa beginnt nun die Einheit von Wirtschafts- und Sozialraum sich aufzulösen. Während bisher nationale Wirtschaftspolitik europäisiert wird, bleibt Sozialpolitik national verhaftet. Analog fällt der Zusammenhang von Wirtschaftskreislauf und der zu erbringenden Sozialleistung auseinander. Daraus können sich unterschiedliche Konsequenzen ergeben:

- Die neuen wirtschaftlichen Verflechtungen führen zu einer aufholenden Entwicklung in den bislang wirtschaftlich schwachen Regionen des größeren europäischen Wirtschaftsraumes und ermöglichen dadurch dort bessere Sozialleistungen und eine entsprechende Sozialpolitik.
- Die neuen wirtschaftlichen Verflechtungen führen zu einer Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung auf einem mittleren Niveau des europäischen Wirtschaftsraumes und damit zu einer Konvergenz der sozialen Problemlagen, was zu einer adäquaten Nivellierung der Sozialleistung bei wechselseitig angepaßter Sozialpolitik beiträgt.
- Und endlich als dritte Variante: Die neuen wirtschaftlichen Verflechtungen verstärken die Divergenz der wirtschaftlichen Leistungen und der bestehenden Problemlagen in den verschiedenen Regionen des europäischen Raumes.

Die letzte Variante erscheint angesichts der Politik für einen europäischen Wirtschaftsraum und aufgrund der Wettbewerbs- und Entwicklungsmöglichkeiten der traditionellen Wirtschaftsräume am plausibelsten und dient darum als Hypothese für den vorlie-

---

genden Beitrag: In Europa entsteht ausgehend von dem Kern der EG-Länder ein transnationaler, doch sehr heterogener Wirtschaftsraum mit einer Vielzahl partikularer Sozialräume. Der europäische Wirtschaftsraum ist durch eine größer werdende inter- und intraregionale soziale Divergenz strukturiert; analog sind die einzelnen Sozialräume beschaffen. Aus einem teils starren, teils ungleichgewichtigen, doch steuerbaren Stadium während der achtziger Jahre werden die europäischen Wirtschafts- und Sozialverhältnisse während der neunziger Jahre in einen höchst instabilen bis desaströsen Zustand geraten. Mögliche ad hoc-Versuche zu sozialer Befriedung durch politische Regulierung werden sich in zunehmend größeren Widersprüchen verwickeln. Der naturwüchsigen oder auch politisch angestrebten Erweiterung der nationalen Wirtschaftsräume zu einem europäischen Wirtschaftsraum kann - politisch gewollt oder ungewollt - die Ausgestaltung eines damit verbundenen Sozialraumes ohnehin nicht folgen.

## *2. Die Europäisierung der Wirtschafts- und Sozialräume*

Europa ist nicht ein einziger Wirtschafts- und Sozialraum, sondern besteht aus 25 Wirtschafts- und Sozialräumen; auch das Gebiet der Europäischen Gemeinschaft ist kein solcher einheitlicher Raum, es umfaßt immer noch 11 Wirtschafts- und Sozialräume. Diese Feststellung ergibt sich bereits - nach der gewählten Definition für einen Wirtschafts- und Sozialraum - aus dem Bestehen von elf unterschiedlichen Rechtssystemen, Kompetenzen, Formen und Inhalten von Wirtschafts- und Sozialpolitik, darunter als Hauptmerkmal die Währungspolitik.<sup>2</sup> Neben der Politik ist ein anderes Kriterium für den Umfang des Raumes das Maß der wirtschaftlichen Verflechtung. Danach konstituiert unter anderem wirtschaftliche Verflechtung zwischen zwei Wirtschaftsräumen dann einen neuen gemeinsamen Wirtschaftsraum, wenn ein wesentlicher Teil von deren Sozialprodukt in den gemeinsamen Wirtschaftskreislauf eingeht; zur Operationalisierung sollte mindestens die Hälfte angesetzt werden. Die Öffnung zu einem erweiterten Wirtschaftsraum entspricht danach der Größe seines Außenbeitrags, die Erweiterung kann eintreten, wenn mehrere Räume sich derart aufeinander bezogen geöffnet haben. Bei näherer Betrachtung müßten noch eine Reihe anderer Faktoren berücksichtigt werden, wie absolute Werte, Sektoren und die Tiefe der jeweiligen Verflechtung. Doch zu einer solchen Öffnung und Verflechtung ihrer Nationalökonomien sind selbst die Länder der Europäischen Gemeinschaft noch nicht gelangt.<sup>3</sup>

Setzt man für Verflechtung grob als Indikator den Export im Verhältnis zum Bruttonationalprodukt ein, dann hat sich in Europa nur Belgien/Luxemburg mit einer Quote von 57 Prozent potentiell zu einem größeren Wirtschaftsraum geöffnet. Die anderen westeuropäischen Länder - die Kleinststaaten<sup>4</sup> bilden definitionsgemäß keinen eigenen Wirtschafts- und Sozialraum - bleiben teilweise erheblich unter einem solchen Außenbeitrag. Allerdings haben die europäischen Westländer sich weitaus stärker als die noch sehr stark selbstbezogenen osteuropäischen Wirtschaftsräume geöffnet. Die Warenausfuhr in Prozent der Bruttoinlandsprodukte (BIP) lag 1988 für die EG-Länder bei mehr als 25, dagegen betrug der Anteil für Bulgarien 6,8; CSFR 19,7; Polen 6,4; Rumänien 11,2; Ungarn 14,7 und für die UdSSR bei 6,8 Prozent.<sup>5</sup> Die wechselseitige Öffnung gereicht freilich erst dann zur Bildung eines größeren, gemeinsamen Raumes, wenn sie nicht nur relativ gleich groß ist, sondern sich mit diesem Beitrag auch auf wenige Partner konzentriert. Am Fall Belgien/Luxemburg erweist sich, daß die Konzentration ihrer Außenbeiträge auf mehrere Länder zu einer Aufteilung führt und somit nicht ausreicht, um einem gemeinsamen Wirtschaftsraum zu erreichen. Denn je ein Fünftel der Ausfuhr

---

Belgien/Luxemburgs geht nach Deutschland und Frankreich, 15 Prozent nach den Niederlanden, neun Prozent nach Großbritannien und sechs Prozent nach Italien.

Für die weitere Entwicklung zu einem künftigen Wirtschaftsraum Europa aufgrund der steigenden Verflechtung seiner gegenwärtigen nationalen Wirtschaftsräume zeichnen sich freilich schon jetzt asymmetrische Beziehungen aufgrund der unterschiedlichen absoluten Werte ab, die in die jeweiligen Verflechtungen eingebracht werden. Die Gestalt eines zukünftigen erweiterten Raumes ergäbe sich aus der jeweiligen Rangfolge des Anteils, den die beteiligten Räume aneinander haben. Unter der Annahme einer linearen Europäisierung der bestehenden Wirtschaftsräume und im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Entwicklung wäre dann zu unterscheiden zwischen einem Kerneuropa (Benelux, Skandinavische Länder, Deutschland, Finnland, Frankreich, Schweiz, Österreich), den europäischen Rändern (Großbritannien, Italien, Spanien) und den Peripherien (Irland, Island, Portugal, Griechenland, Jugoslawien, Albanien, Türkei und allen RGW-Ländern).

Somit kommt dem Begriff Wirtschafts- und Sozialraum Europa erst einmal eine programmatische Bedeutung zu, indem er auf eine europäische Zukunft verweist. Erst eine Politik der Europäisierung von nationaler Wirtschafts- und Sozialpolitik, also der Europäisierung der nationalen Marktwirtschaften und der nationalen Sozialsysteme könnte einen derartigen Raum herbeiführen. Einen Wirtschafts- und Sozialraum wollen die in der Europäischen Gemeinschaft verbundenen Staaten zumindest partiell schaffen.<sup>6</sup> Das Ziel wird von den Staaten der Europäischen Freihandelszone geteilt.<sup>7</sup> Die übrigen europäischen Staaten streben danach, jenem Raum anzugehören oder ihm möglichst stark verbunden zu sein.<sup>8</sup> Wie kann die Europäisierung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik stattfinden und sich damit ein einheitlicher Wirtschafts- und Sozialraum bilden? Eine solche Europäisierung ist als gleichgewichtige Transformation der nationalen politischen Kompromisse denkbar, die der bisherigen Gestaltung und Regulierung aller Wirtschafts- und Sozialräume zu Grunde liegen. Das Ziel wäre dann erreicht in Form einer transnational harmonisierten und europäisch zentral formulierten Wirtschafts- und Sozialpolitik, die substantiell die nationalen Vorgaben nicht verändert hat. Europäisierung wäre somit Transformierung bestehender Regulierungssysteme. Wie auch die bisherige Praxis schon zeigt, sind noch andere Wege möglich. Getrennte Wirtschaftskreisläufe können sich zu einem Wirtschaftsraum auch bei Fortbestehen unterschiedlich entwickelter Sozialräume verflechten und zwar primär und vorwiegend oder sogar ausschließlich durch die Marktbeziehungen der wirtschaftlichen Akteure. Das kann politisch noch durch eine sogenannte negative Integration gefördert werden, beispielsweise durch den Abbau von materiellen und technischen Schranken für den freien Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr. Europäisierung wäre somit in erster Linie Liberalisierung von bestehenden Regulierungssystemen.

Eine solche Umwandlung und Gestaltung findet tatsächlich im großen Maße statt. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben seit deren Bestehen die Bildung eines europäischen Wirtschaftsraumes bevorzugt, während sie die Formung eines europäischen Sozialraumes vernachlässigten.<sup>9</sup> Im Verhältnis zwischen EG- und EFTA-Ländern wird ausdrücklich vom "Europäischen Wirtschaftsraum" (EWR) gesprochen und nur vage wird dabei an die "soziale Dimension" unter Verweis auf die Sozialpartner erinnert.<sup>10</sup> Die dem früheren RGW angehörenden Staaten scheinen sogar die marktwirtschaftliche Verflechtung ohne explizite soziale Komponente zu suchen.<sup>11</sup>

---

Die Präferenz für den gemeinsamen Wirtschaftsraum - ohne vereinheitlichten Sozialraum - entspricht den auf größere Märkte drängenden Interessen der Großunternehmen. Diesem Interesse kommen drei gegenwärtig vorherrschende Tendenzen entgegen. Von Anfang an verfolgte die westeuropäische Integrationspolitik - abgesehen von den Mechanismen des gemeinsamen Agrarmarktes - einen liberalen Kurs. Gemeinsame Wirtschaftspolitik wird in dem Zusammenhang dann schlicht dadurch erreicht, daß bestehende unterschiedliche nationale Wirtschaftspolitiken abgebaut werden. Da eine solche Abrißlogik bis zur Tabula rasa für den nationalen Sozialstaat selbst von einer Thatcheristischen Politik nicht durchzusetzen gewesen wäre, blieb Sozialpolitik zunächst national gebunden. Das wurde noch zusätzlich erleichtert dadurch, daß Vertreter sozialer Interessen, wie die Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände, auf die nationalen sozialen Räume fixiert geblieben sind. Die Konsequenz ist eine Erweiterung des Wettbewerbsbegriffs; es konkurrieren einerseits individuelle Unternehmer und andererseits ganze nationale Regulationssysteme mit ihren sozialen Leistungen und Kosten gegeneinander. Die erklärte Absicht ist, die bisher wirtschaftlich schwächeren Länder durch geringere Lohn- und Lohnnebenkosten für Neuinvestitionen attraktiv zu machen.

Doch könnten Länder mit relativ höheren sozialen Standards, z.B. bei Sozialversicherung, Arbeitsunfallschutz, Arbeitsrecht, in einen doppelten Wettbewerbsnachteil gegenüber den Ländern mit niedrigeren Standards geraten. Sie können Arbeitgeber nicht nur abstoßen, sondern würden bei europaweit gewährleisteter Freizügigkeit ein materiell anziehendes Zuwanderungsgebiet für Erwerbsunfähige.

Mit dem Rückgriff von den Prämissen des Keynesianismus auf die Neoklassik während der siebziger Jahre begannen, zweitens, Deregulierung und Privatisierung zu herrschenden Instrumenten der Wirtschaftspolitik zu werden. Durch eine Entscheidung des EuGH erhielt übrigens in der EG die unbürokratische und mühelose Tendenz noch Auftrieb, statt nationale Regeln und Normen der Nationalstaaten europaweit zu harmonisieren, sie dem freien Wettbewerb zu überlassen.<sup>12</sup>

Endlich gewann, drittens, mit dem Ende des realen Sozialismus das Primat der Wirtschaft gegenüber einem Primat der Politik in Europa die Meinungsführerschaft in Fragen der Gestaltung von Wirtschafts- und Sozialpolitik. Indem die osteuropäischen Staaten sich abkehrten von zentral geplanter und gesteuerter Verfügung über alle Produktionsfaktoren, deren Kombination in der Produktion sowie der Zirkulation, Verteilung und Verbrauchs der Produkte, wandten sie sich auch ab von Autarkie, von gesamtwirtschaftlichem Protektionismus und von ihrem absolutistischen Versorgungsregime. Dessen Trümmer sind Argumente selbst gegen bescheidene Vorstellung von einer europäischen Sozialpolitik zur Einrichtung eines einheitlichen europäischen Sozialraumes.<sup>13</sup>

Freilich sind von Anfang an die bestehenden nationalen Wirtschafts- und Sozialräume durch die jeweilige nationalstaatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik zwar einer Rechtsordnung unterworfen, sozial stabilisiert, aber wirtschaftlich nicht vereinheitlicht worden; zwischen den subnationalen Regionen hat es seit jeher große Gefälle wirtschaftlicher Leistung gegeben und die sozialen Gefährdungsbereiche sind regional ungleich verteilt geblieben.<sup>14</sup> Angesichts derartiger regionaler Disparitäten hat die EG immerhin und zwar aufgrund der Erweiterung um neue Mitglieder die EG-Regionalpolitik entwickelt. Diese ist seit 1987 zur sogenannten Kohäsionspolitik als Gegenstück zur neuen Binnenmarktpolitik (Europa '92) noch einmal aufgewertet worden, doch sie ist in dem Zusammenhang zu allererst und hauptsächlich Wirtschaftspolitik.<sup>15</sup>

---

### 3. Die Asymmetrien im europäischen Wirtschafts- und Sozialraum

#### a) Disparitäten der Regionen

Das Bestehen eines Rechtssystems, einer Verwaltung, einer Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie eines hohen Grades an wirtschaftlicher Verflechtung für einen Wirtschafts- und Sozialraum gewährleistet noch keine einheitlichen Arbeits- und Lebensverhältnisse. Die bestehenden 25 nationalstaatlich verfaßten Wirtschafts- und Sozialräume weisen jeder für sich intern sehr disparate Lebensbedingungen auf.

Für die zwölf Mitgliedsstaaten der EG sind die Unterschiede ihrer 160 Regionen immer wieder gründlich untersucht worden.<sup>16</sup> Für die europäischen Nicht-EG-Länder mangelt es an solchen vergleichenden Studien. Obgleich empirische Aussagen daher ungenau sind, spiegeln sie tendenziell die reale Situation richtig wieder. Bemerkenswert, wenn auch nicht verwunderlich, ist schon, daß das Verhältnis der ärmsten zu den reichsten Regionen innerhalb der EG etwa doppelt bis dreifach ungünstiger als in den USA ist.<sup>17</sup> Die zehn schwächsten EG-Regionen wiesen gegenüber den zehn stärksten 1986 eine 5,5 mal höhere Arbeitslosenquote auf, im Verhältnis der 25 stärksten und schwächsten Regionen waren es eine vierfach höhere Arbeitslosenquote. Diese Unterschiede der regionalen Arbeitslosenquoten beruhen auf Durchschnittswerten; die Differenzen werden noch größer, wenn der regionale Vergleich sich nur auf die dort arbeitslosen Jugendlichen oder Frauen erstreckt.<sup>18</sup> Über die Jahre 1981, 1983 bis 1985 war bei den zehn schwächsten Regionen der EG das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen dreimal kleiner als bei den stärksten; bei den 25 schwächsten Regionen war es immer noch 2,5 mal kleiner als bei den stärksten Fünfundzwanzig. Die starke nachbarschaftliche Kumulation von je starken und je schwachen Regionen zeigt der Vergleich zwischen ganzen Mitgliedsstaaten der EG; auf der Ebene ist in dem Zeitraum 1981, 1983 und 1985 das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen sogar um mehr als fünfmal geringer beim Schwächsten im Verhältnis zum Stärksten. Dieser Unterschied ist um die Hälfte geringer, wenn der Vergleich im Verhältnis zur Einwohnerschaft gezogen wird, was noch einmal besonders den hohen Unterschied in der Produktivität der Länder zeigt. In einem sogenannten synthetischen Index der Intensität der Regionalprobleme in den Jahren 1981, 1983 und 1985 erreichen bei einem EG-Durchschnittsindex von 100 die zehn problemreichsten Regionen Werte zwischen 271 und 198 und die zehn problemärmsten Regionen Werte zwischen 58 und 71.<sup>19</sup>

Im gesamteuropäischen Rahmen ist der Abstand zwischen den reichsten und ärmsten Regionen noch weit ausgeprägter. Das weist schon der länderweite durchschnittliche Vergleich des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner der west- und osteuropäischen Nationalökonomien. Im Jahre 1988 betrug dieser Betrag in US-Dollar für die Schweiz 27.260, Luxemburg 22.600, Island 20.160, Schweden 19.150, Bundesrepublik Deutschland 18.530 und Österreich 15.560; dagegen war der gleiche Wert für die CSFR 7.600, Ungarn 6.490, für Bulgarien 5.630, für die UdSSR 5.550, Polen 5.450 und Rumänien 4.120.<sup>20</sup>

#### b) Über die Wettbewerbsfähigkeit der Räume

Die wirtschaftlich unterschiedliche Entwicklung der Räume ist das Ergebnis der unterschiedlichen Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrien. Nicht Länder oder Räume sondern Unternehmen innerhalb länder- oder raumübergreifender Branchen konkurrieren bekanntlich miteinander. Wie müßte ein Raum ausgestattet sein, in dem konkurrenzstarke Unternehmen in Wachstumsbranchen ihren Standort haben? Denn deren Wettbe-



---

werbsvorteil hängt doch von länderweiten, manchmal sogar nur von regional vorhandenen Determinanten ab. Nach neueren Studien sind das nicht nur die von Neo-Klassikern beschworenen Standortvorteile aufgrund möglichst niedriger Faktorkosten, wie Lohnstückkosten, Zinsen, Steuern und Abgaben.<sup>21</sup> Die tatsächlichen Voraussetzungen von wirtschaftlichem Erfolg im internationalen und interregionalem Wettbewerb erschließen sich danach nicht aus dem komparativen Kostenvorteil von Nationen und Regionen, sondern aus den Gründen für die Wettbewerbsstärke bestimmter Branchen und Industriegruppen hoch entwickelter Wirtschaftsräume. Kein Raum ist über die ganze Breite seiner Produktion gleich wettbewerbsstark, vielmehr gilt umgekehrt: Gewisse Industrien aus bestimmten Räumen haben lange Zeit hindurch eine international oder interregional überragend starke Stellung bewahrt. So lautet dann die zentrale Frage: Welche Determinanten bestimmen Wettbewerbsvorteile und in welchem Verhältnis sollten sie optimal zueinander stehen? Vier Hauptdeterminanten lassen sich unterscheiden: Die Faktorvorteile, die Art der Binnennachfrage, ein Verbundnetz von Branchen, die binnenwirtschaftlichen Wettbewerbsverhältnisse.

Bei der Beurteilung von Faktorvorteilen ist wieder zu differenzieren zwischen Grundfaktoren, wie Rohstoffen, Klima, Standort, un- und angelernte Arbeitnehmern und Modernisierungsfaktoren, wie Infrastruktur, Telekommunikation, qualifizierte Arbeitskräfte, spezialisierte Forschungseinrichtungen. Während die Grundfaktoren vorgegeben sind, können Produktivitätsfortschritte besonders durch Förderung der Modernisierungsfaktoren erzielt werden. Sie müssen geschaffen, ständig erneuert und weiterentwickelt werden, und dafür sind entsprechende Rahmenbedingungen, Institutionen und Werteorientierungen wichtig.

Unter der zweiten Hauptdeterminante, die Art der Binnennachfrage, kommt ihrer kulturell geprägten Zusammenstellung Gewicht zu, anspruchsvolle Konsumenten sowie Umfang und Wachstum der Nachfrage zusammen mit ihrem Demonstrationseffekt für internationale Märkte, beispielsweise durch Touristen, Gastarbeiter, Fernsehen, multinationale Unternehmen, historische Beziehungen. Also nicht auf die Größe, sondern auf die Qualität des Binnenmarktes kommt es an. Das schränkt alle Erwartungen an eine allgemein Wohlstand fördernde Wirkung vergrößerter Wirtschaftsräume, wie die Schaffung des europäischen Binnenmarktes, ein.

Die dritte Hauptdeterminante, das Netz verbundener Branchen, gewährleistet die Anpassung der Entwicklung, Produktion und des Vertriebs an die höchsten Anforderungen, die auf dem Weltmarkt gestellt werden. Sie wirkt speziell dann, wenn die Zulieferbetriebe international besonders wettbewerbsfähig sind. Von ihnen geht ein Effekt auf ihre Kunden aus.

Die vierte Determinante schließlich besteht aus der Dynamik des Wettbewerbs innerhalb jeder Branche. Kartell- und Monopolbildung führt zur Stagnation und Verlusten. Im übrigen ist die passende heimische Verankerung von Unternehmen und Industrien auch ausschlaggebend im internationalen Wettbewerb.<sup>22</sup>

Jedes Land bzw. jeder Raum weist eine spezifisch gewichtete Kombination der Determinanten für die Wettbewerbsfähigkeit seiner Spitzenindustrien auf. Eine Imitation erfolgreicher Strategien muß demnach scheitern. Trotz der Internationalisierung und Interregionalisierung der Wirtschaft sind die Determinanten des Wettbewerbsvorteils bestimmter Räume längerfristig stabil. Es gehört inzwischen zum gesicherten Bestand an Kenntnis der Wirtschaftsforschung, daß bestimmte Stadien bestehen, die alle Länder oder Wirtschaftsräume bei ihrer Fortentwicklung durchliefen. Sie können gekennzeichnet werden als eine faktor-, eine investitions-, eine innovations- und schließlich eine

---

wohlfahrtsgesteuerte Wirtschaftsentwicklung, die eine Quelle ihrer industriellen Wettbewerbsfähigkeit bieten. Die europäischen Wirtschaftsräume stehen auf unterschiedlichen Stufen auf dieser internationalen und interregionalen Leiter der wirtschaftlichen Entwicklung. Für sie wären also eine differenzierte Wirtschafts- und Sozialpolitik als Voraussetzung für ihre Entwicklung nötig. Denn die Frage, warum bestimmte Industrien einen offensichtlich nationalen Vorteil über andere aufweisen, woraus der besteht und wie er gewahrt werden kann, läßt sich verkürzt mit der paradox scheinenden Formel beantworten: Je höher die Qualität des heimischen Marktes, desto stärker die Stellung im internationalen und damit auch europäischen Wettbewerb.

#### *4. Europäische Wirtschafts- und Sozialraumpolitik*

Auch wenn erwiesenermaßen nationale Strukturpolitik und regionale Förderungsprogramme an den Abständen zwischen den jeweiligen Zentren und Peripherien allein dauerhaft wenig verändern können, so würden ohne sie die Unterschiede noch größer sein. Selbst wenn eine forcierte Wirtschaftspolitik nur ein Faktor unter vielen - und cum grano salis nicht einmal der wichtigste - im Wettbewerb der Wirtschaftsräume ist, dann wird sie doch nicht überflüssig.

Auch bei weitgehender Deregulierung bleibt für die internationale Konkurrenzstärke der Unternehmen schließlich ein spezifisch staatliches Engagement wirksam. Es soll die industrielle Wettbewerbsfähigkeit zwar nicht durch Beeinflussung der Faktorkosten zu stärken suchen, wie etwa durch Subventionen, sondern die Dynamik und die Innovation stimulieren, beispielsweise durch eine großzügige allgemeine Bildungs- und Wissenschaftspolitik, Förderung der Grundlagenforschung und -entwicklung. In solchen Bereichen, in denen Unternehmen unterinvestieren, sollte Wirtschaftspolitik sich engagieren, um langfristig Wettbewerbsvorteile zu sichern. Das trifft vor allem auf Infrastrukturmaßnahmen, Verkehr, Transport, Telekommunikation, Umwelt, Wohnungsbau, Stadterneuerung zu. Und solche Aufgaben sind regionalspezifisch unterschiedlich groß.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer regional spezifischen Wirtschaftspolitik, wie sie für die Europäische Gemeinschaft durch die Kohäsionspolitik schon im Ansatz vorliegt.

#### *5. Perspektiven*

Der Unterschied zwischen den reichen und armen Regionen wird zu einer Wanderungsbewegung in die reichen Regionen führen. Das zeigen die Erfahrungen der EG-Länder besonders während der Konjunkturperioden, wo es gerade auch dadurch zu einer geringfügigen Konvergenz der Lebensbedingungen zwischen den EG-Regionen gekommen war. Die Wanderungstendenz zeichnet sich bereits an verschiedenen Grenzen zu Südost-, Mittel- und Osteuropa ab. Das wird in den europäischen Kernländern zu einer nicht zu befriedigenden Steigerung der Nachfrage nach Arbeits- und Ausbildungsplätzen, Wohnungen, Kindergärten usw. führen. Als Folge wird sich sowohl das interwie das intraregionale Gefälle zwischen Arm und Reich in Europa verstärken. Es besteht die Gefahr, daß immer der naturwüchsige Prozeß von Expansion und Niedergang von Wirtschaftsräumen der möglichen Gestaltung von Sozialräumen voraus ist. Noch vielmehr als für den EG-Wirtschaftsraum droht das für den kontinentalen Wirtschaftsraum Europa, in dem weder die wirtschaftliche Entwicklung noch die politischen Vor-

---

aussetzungen eine allen Regionen gemeinsames substantielles Fundament für einen Sozialraum verheißen.<sup>23</sup>

Die Probleme und die Versuche ihrer Verdrängung in Zusammenhang mit Sozial(versicherungs)rechten, Zuzugs- und Aufenthaltsrechten (z.B. Visa- und Quotenregelung) wird eine zögerliche Politik in kontinuierliche Widersprüche und Legitimationsdefizite versetzen. In der Folge drohen erhebliche Störungen des sozialen Friedens, Verstärkung anderer, beispielsweise ethnischer Konflikte, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Chauvinismus.

#### Anmerkungen

- 1 Theoretisch geht es hier um konflikttheoretische Kriterien im Zusammenhang von Raumwirtschaftslehre und wissenschaftlicher Sozialpolitik. Dazu u.a.: A. Predöhl, Von der Standortlehre zur Raumwirtschaftslehre, Jahrbuch für Soziologie, Göttingen, 2 (1951); Ferber, C. v./Kaufmann, F.-X.: Soziologie und Sozialpolitik, Opladen 1977
- 2 Belgien und Luxemburg können darum als ein Wirtschafts- und Sozialraum gelten.
- 3 In Werbebroschüren der EG wird oft die Tatsache als Beweis für die Verflechtung betont, daß zwei Drittel des EG-Handels EG-Intra-Handel geworden sei. Das ist freilich nur ein statistischer Trick, denn danach zeigte der Welthandel = 100 Prozent, daß alle Länder der Erde verschmolzen wären. Es kommt also auf eine länderweise Betrachtung an.
- 4 Liechtenstein, San Marino, Vatikanstaat, Monaco, Andorra
- 5 Quelle OECD
- 6 Die Bildung des Wirtschaftsraumes ist wiederholt bekräftigt worden, für den Sozialraum vgl. Präambel des EWG-Vertrages, "entschlossen ..., sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern" sowie Titel III "Die Sozialpolitik" und Titel V "Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" EWG-Vertrag.
- 7 Vgl. Gemeinsame Erklärung zum Abschluß des Ministertreffens EG-EFTA vom 9. April 1984 in Luxemburg sowie "Osloer Erklärung" der Regierungschefs der EFTA-Staaten zu der Stärkung der Assoziierung und der Beziehungen mit der Gemeinschaft vom 14./15. März 1989 in Oslo.
- 8 Das Verlangen, einem europäischen Wirtschaftsraum anzugehören, ist spätestens nach der Bonner KSZE-Wirtschaftskonferenz von 1990 Gemeingut geworden; freilich blieb im Rahmen der KSZE von Helsinki 1975 bis Paris 1990 die soziale Dimension bislang auf das Problem der Wanderarbeiter beschränkt. Der Straßburger Europa-Rat hat seit 1961 eine ausgebreitete Europäische Sozialcharta.
- 9 Zwar haben während der Pariser Gipfelkonferenz von 1972 die Staats- und Regierungschefs der EG erklärt, daß "für sie einem energischen Vorgehen im sozialpolitischen Bereich die gleiche Bedeutung zukommt wie der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion" und bald wurde auch ein "sozialpolitisches Aktionsprogramm" beschlossen. Doch zu einer Ausführung kam es nicht. Dazu R. Rummel, Soziale Politik für Europa, Bonn 1975.
- 10 Punkt 13 der Osloer Erklärung, die im übrigen u.a. Forschung, Bildung und Umwelt höheren Stellenwert einräumt. Als Definition für den EWR gilt: "EG und EFTA, vereint durch ein möglichst hohes Maß an wirtschaftlicher Kooperation und Integration", so in: Europäisches Parlament, Die EFTA und der Binnenmarkt der Gemeinschaft, DOC-DE/DV/72360, Luxemburg 1989, S. 5
- 11 In dem Sinne hat der CSFR-Minister Klaus 1990 selbst für die innere Wirtschaftsverfassung seines Landes nur eine "Marktwirtschaft ohne das Attribut sozial" postuliert.
- 12 Entscheidung des EuGH "Cassis de Dijon" von 1979, wonach jedes Erzeugnis, das in einem Mitgliedsland rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, grundsätzlich auf den Märkten aller anderen EG-Mitgliedsstaaten zugelassen werden muß.
- 13 Ein Ausdruck davon ist das Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa vom 11. April 1990. Darin wird unter vielen anderen Prinzipien auch der "Politiken zur Förderung sozialer Gerechtigkeit und zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen" gedacht, doch unter den zahlreichen Schlußfolgerungen wird nicht ein sozialer Aspekt erwähnt.
- 14 Unter dem Begriff soziale Gefährdungsbereiche subsumieren Bäcker, G. u.a.: Sozialpolitik, Köln 1980: Einkommen, Beschäftigung, Qualifikation, Gesundheit und Alter.
- 15 Vgl. Schäfer, M./Starbatty, J.: Das Instrumentarium der EG zur Förderung der innergemeinschaftlichen Kohäsion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/90 vom 6. Juli 1990, S. 3-15

- 
- 16 Im Zusammenhang mit der Berichterstattung über die Wirksamkeit der Regionalpolitik, zuletzt: Kommission der EG, Dritter Periodischer Bericht der Kommission über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, KOM (87) 230 endg., Brüssel 1987.
  - 17 So war 1983 das Verhältnis der Einkommen je Einwohner der zehn schwächsten zu den zehn stärksten US-Bundesstaaten 1 : 1,5, von vergleichbaren EG-Großregionen 1 : 2,4; das analoge Verhältnis der Arbeitslosenquoten 1985 2,1 : 1 bzw. 3,4 : 1, ebenda, S. 22
  - 18 Im Jahr 1986 bestanden die höchste regionale Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen unter 25 Jahren in Spanien mit 61,8 Prozent, die geringste in Deutschland mit 4,8, unter Frauen die höchste ebenfalls in Spanien mit 35,4, die geringste auch in der Bundesrepublik mit 4,6 Prozent. Ebenda, S. 38
  - 19 Kommission der EG, Dritter Periodischer Bericht... Anhang S. 61. Dieser Index basiert auf Indikatoren des BIP, der Arbeitslosenquote und des Arbeitsplätzebedarfs; der Darstellung wegen wurde er hier durch  $100 \times 100$  geteilt. Die im genannten Zeitraum zehn problembeladensten Regionen sind: Basilicata, Kalabrien, Andalusien, Extramadura, Kanarien, Irland, Sardinien, Kastilien Mancha, Thrakien und Molise. Die zehn problemfreiesten Regionen sind Darmstadt, Oberbayern, Stuttgart, Hamburg, Ile de France, Karlsruhe, Luxemburg (L), Rheinhessen-Pfalz, Valle de Aosta, Berlin (West).
  - 20 Quelle OECD, Weltbankatlas 1989
  - 21 Hier ist vor allem zu verweisen auf Porter, Michael E.: The competitive advantage of nations, The Free Press, New York 1990. Ihm folgen einige dieser Ausführungen.
  - 22 So zählt zu den Vorzügen des deutschen Wirtschaftsprofils, die Organisation der Grundlagenforschung, die Berufsausbildung, die Breite und Tiefe der international wettbewerbsfähigen Sektoren, deren Stärke vor allem auf Differenzierung beruhe und dem hohe Exportanteil am Bruttosozialprodukt.
  - 23 Die Daten der einschlägigen Indikatoren ändern sich dort atemberaubend, so beträgt im Spätherbst 1990 die Inflation in Ungarn 27 Prozent und die Arbeitslosigkeit in Polen 1,8 Millionen.



---

Susanne Schunter-Kleemann

## **Die Gleichstellungspolitik der EG - Formaler Anspruch und politische Praxen**

### *1. EG-Initiativen auf dem Feld der Gleichbehandlung*

Kennzeichnend für die bundesdeutsche Diskussion über die Diskrepanzen zwischen Gleichstellungsziel und Gleichstellungsrealität ist eine Argumentationslinie, die von der "unzureichenden", nationalen Umsetzung eigentlich "positiver" EG- Richtlinien (RL) zur Gleichbehandlung ausgeht. Ziel dieses Beitrags ist es dagegen, Defizite der Gleichbehandlungspolitik, die aus der unzureichenden Umsetzung der EG-RL auf nationaler Ebene entstehen, deutlich abzuheben von grundsätzlichen konzeptionellen Schwächen und institutionellen Barrieren der EG-Gleichbehandlungspolitik. Es geht mir hier darum, das den EG-Gleichbehandlungs-RL zugrundeliegende, verkürzte formaljuristische Gleichheitsverständnis zu konturieren. Zu beleuchten ist weiterhin das Spannungsverhältnis von legislativer und judikativer Antidiskriminierungspolitik der EG, die sozialpolitischen EG-Aktionsprogramme zur Chancengleichheit von Mann und Frau und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte sind hinsichtlich ihrer Reichweite und Verbindlichkeit einzuschätzen. Auf die Schwächen des EG-Anpassungsgesetzes und Perspektiven der aktuellen Antidiskriminierungspolitik in der Bundesrepublik kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

#### 1.1 Entstehungshintergrund und Motive

Es ist weithin diskutiert, daß der EWG-Vertrag als "Verfassung" der Europäischen Gemeinschaft den Organen Europäischer Rat, EG-Parlament, EG-Kommission insgesamt nur sehr bescheidene Befugnisse auf dem Gebiet der Sozialpolitik einräumt. Im Wege eines Kompromisses zwischen Frankreich, das für eine weitgehende Harmonisierung des Sozialrechts plädiert hatte und der Bundesrepublik, die gerade dies nicht wollte, waren in der Gründungsphase der EWG (1957) schließlich nur die Art. 117-122 als Sozialvorschriften in den EWG-Vertrag übernommen worden. Einer primär wettbewerbspolitisch motivierten Haltung Frankreichs ist zu verdanken, daß mit Art. 119 EWGV, der Gedanke der Gleichheit der Geschlechter - wenn auch marktkonform eingegrenzt - als Lohnleichheitsgrundsatz normiert wurde.<sup>1</sup>

Bekanntlich wurde diese in Art. 119 EWGV enthaltene Selbstverpflichtung der EG-Mitgliedsstaaten in den folgenden Jahrzehnten nahezu vergessen. Das Lohnleichheitsgebot der "Römischen Verträge" führte ein Schattendasein, blieb geduldiges Papier. Der durch das Wirtschaftswachstum Anfang der 70er Jahre ausgelöste Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften und nicht zuletzt der weltweite Aufbruch der Frauenbewegung setzte eine zweite Etappe der EG-Gleichbehandlungspolitik in Gang. Im Jahr 1975 legte die EG-Kommission dem Ministerrat ein "Memorandum zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben" vor, das gewissermaßen das Programm der Gemeinschaft zugunsten von Frauen darstellt und Leitlinien für Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene festlegte. Massive Einwände einiger Regierungen verhinderten, daß sämtliche hier aufgeführten Diskriminierungstatbestände Eingang in eine umfassende Richtlinie finden konnten.<sup>2</sup>

---

Um überhaupt auf dem steinigen Weg der Gleichberechtigung weiter zu kommen und gleichzeitig den Anforderungen des "Jahrzehnts der Frauen", das auf der UN-Weltfrauenkonferenz in Mexico City (1975) proklamiert worden war, irgendwie Rechnung zu tragen, entschied sich die EG-Kommission dazu, die komplexe Benachteiligung der Frauen in verschiedene Einzelprobleme aufzulösen und zunächst nur eine enge Lohngleichheitsrichtlinie zu verabschieden.<sup>3</sup> Man hoffte sich also der Kooperation der EG-Regierungen dadurch zu vergewissern, daß man ihnen nicht zu viel "Frauenemanzipation" auf einmal abverlangte. Die Vielzahl der von den EG-Behörden vorgelegten RL und RL-Entwürfe zur Gleichbehandlung in den 70er und 80er Jahren ist vor diesem Hintergrund nüchtern einzuschätzen. So beeindruckend die kontinuierliche Normsetzungspolitik der EG zur Gleichstellung von Mann und Frau sich auf den ersten Blick darstellt, sie ist nur folgerichtiges Ergebnis der Vertagung von bekannten Diskriminierungstatbeständen auf einen späteren Zeitpunkt. Von daher ist auch zu beachten, daß die bisher verabschiedeten Gleichbehandlungs-RL keineswegs aus "einem Guß" sind. Sie reflektieren durchaus das unterschiedliche politische Klima der Jahre, in denen sie entstanden sind.

## 1.2 Die Normen des gemeinschaftlichen Sozialrechts zur Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben

Die auf Basis der EG-Richtlinienkompetenz seit Mitte der 70er Jahre in Gang gesetzte Antidiskriminierungspolitik war - wie der EG-rechtliche Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit (Art. 119 EWGV) - von Anfang an janusköpfig. Die Forcierung der Gleichberechtigungsidee war wettbewerbspolitisch und menschenrechtlich zugleich motiviert. Gleichbehandlung von Mann und Frau wurde als notwendig erachtet, um Wettbewerbsnachteile jener Länder auf dem gemeinsamen Markt auszuschließen, die Frauen weniger diskriminieren. Die deutliche Akzentsetzung und Begrenzung der EG-Antidiskriminierungspolitik auf die gesellschaftliche Benachteiligung auf dem Markt agierender, *erwerbstätiger* Frauen konkretisierte sich schließlich in fünf RL und verschiedenen, bisher nicht verabschiedeten RL-Entwürfen zur Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben und im Bereich der sozialen Sicherheit.<sup>4</sup> Neben den Verordnungen zur Freizügigkeit von Wanderarbeitern ("freizügigkeitsflankierendes Sozialrecht") bilden die "Gleichbehandlungsrichtlinien" den Kernbereich des Gemeinschaftssozialrechts. Sie haben neben der in diesem Bereich weitreichenden Rechtsprechung des EuGH ein nicht unerhebliches Maß an Rechtsangleichung in den Mitgliedsstaaten herbeigeführt.<sup>5</sup> Im Zeitraum 1975 bis 1986 wurden folgende fünf RL verabschiedet:<sup>6</sup>

1. Die "Lohngleichheitsrichtlinie" (75/117): Diese RL verpflichtete alle Mitgliedsstaaten innerhalb eines Jahres Gesetze zu erlassen, um alle mit dem Lohngleichheitsgrundsatz unvereinbaren Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu beseitigen und die Lohngleichheit von Frauen in Tarifverträgen abzusichern. Die RL hat nur begrenzte Bedeutung, sie geht - abgesehen von Art. 1 (Erweiterung des Grundsatzes des gleichen Entgelts auch auf "gleichwertige Arbeit") nicht über Art. 119 EWGV hinaus. Der EuGH hat inzwischen in verschiedenen Urteilen entschieden, daß Art. 119 EWGV zumindest in den Fällen der offenen, direkten Diskriminierung unmittelbarer Anwendung fähig sei, daß die Egalisierung der Entgelte "auf dem Wege des Fortschritts", d.h. nur durch Anhebung der niedrigeren Löhne erfolgen darf.<sup>7</sup>

- 
2. Die "Gleichbehandlungsrichtlinie" (76/207): Die Gleichbehandlungs-RL erweitert den gemeinschaftsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz in erheblichem Umfang. Sie betrifft alle beruflichen Tätigkeiten ohne Ausnahme. Sie schreibt fest, daß niemand aufgrund seines Geschlechts, seines Ehe- und Familienstandes unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden darf, daß eine unterschiedliche Behandlung ausnahmsweise dann zulässig ist, wenn ... mit der unterschiedlichen Behandlung Nachteile ausgeglichen werden sollen (Positive Diskriminierung). Der EuGH hat sich zur letzten Vorschrift noch nicht geäußert. Zu lösen sein wird v.a. die Frage, ob auch eine zeitweilige Bevorzugung von Frauen, in den Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind, durch diese Vorschrift gedeckt ist.<sup>8</sup>
  3. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung in den gesetzlichen Systemen der sozialen Sicherheit (79/7): Die dritte RL findet Anwendung auf die gesetzlichen Systeme, die Schutz gegen die Risiken Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Arbeitsunfall und Berufskrankheit bieten sollen. Sie verbietet wiederum nicht nur die unmittelbare, sondern ausdrücklich auch die mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- oder Familienstand. Ausgenommen vom Gebot der Gleichbehandlung sind Bestimmungen über den Mutterschutz, Rentenzugangsalter, Leistungen an Hinterbliebene und Familienleistungen.
  4. Die Richtlinie zur Gleichbehandlung in den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit (86/378): Die vierte RL erweitert den Gleichbehandlungsgrundsatz auf den betrieblichen Schutz gegen die Risiken, die bereits von der RL zu den gesetzlichen Systemen erfaßt sind.
  5. Die RL zur Gleichbehandlung bei selbständiger Erwerbstätigkeit - auch in der Landwirtschaft - sowie über den Mutterschutz (86/613): Die Bestimmungen der fünften RL sind sehr schwach, sie lassen sich als eine Form von soft law an der Grenze zwischen Richtlinie und Empfehlung ansehen.<sup>9</sup> Die Normsetzung der 1979 und 1986 verabschiedeten RL und ein RL-Vorschlag von 1987 zielt schwerpunktmäßig auf die Beseitigung von Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen, die dem Gleichbehandlungsprinzip entgegenstehen, "sofern der Schutzgedanke, der ihnen ursprünglich zugrunde lag, nicht mehr zutrifft." (Beseitigung der Sonderstellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt durch Abbau des Frauenschutz und Angleichung des Rentenalters im RL-Vorschlag von 1987).

Ein weiterer Leitgedanke besteht darin, durch fortschreitende Zuerkennung individueller Rechte an Frauen in den Systemen der sozialen Sicherheit und der Besteuerung ("Individualisierung") auf eine Beseitigung der mittelbaren Diskriminierung hinzuwirken.<sup>10</sup> Nicht bzw. noch nicht verabschiedet wurden RL -Vorschläge zur Teilzeitarbeit (1981), zum Elternurlaub (1983), zur ergänzenden Verwirklichung der sozialen Sicherheit (1987) und zur Beweislastumkehr.<sup>11</sup> Bedeutsam für den Regelungskomplex "Vereinbarkeit von Beruf und Familie" ist schließlich der 1990 vorgelegte RL-Entwurf zur Regelung atypischer Arbeitsverhältnisse.<sup>12</sup>

### 1.3 Die Rechtsprechung des EuGH zur Gleichbehandlung von Mann und Frau

Erhebliche Bedeutung für die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts zur Gleichbehandlung kommt der Rechtsprechung des EuGH zu. Er hat sich mit dem Thema aufgrund von Vertragsverletzungsklagen der EG-Kommission und Vorlageverfahren einzelstaatlicher Gerichte zu befassen.<sup>13</sup> In verschiedenen Urteilen hat der EuGH den Art. 119 EWGV als Norm von fundamentaler Bedeutung bezeichnet. Das Bundesverfas-



---

sungsgericht hat die grundrechtliche Rechtsprechung des EuGH durch die "Solange"-II-Entscheidung mittlerweile positiv bestätigt. Damit hat sich der grundrechtliche Schutz für Frauen verdoppelt, neben Art. 3 Abs. 2 GG gilt nunmehr auch das in Art. 119 EWGV konkretisierte Gleichbehandlungsgebot der EG-Verträge. Beide Normbereiche ergänzen sich. Mittlerweile sind über 40 Vorabentscheidungsverfahren gem. Art. 177 EWGV und mehr als 10 Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 169 EWGV vom EuGH zur Geschlechtergleichbehandlung entschieden worden, die - mit Ausnahmen - den Art. 119 EWGV weit, d.h. "frauenfreundlich" auslegen.

Hervorzuheben ist die Rechtsprechung des EuGH zur mittelbaren Diskriminierung, da diese für die Zukunft eine nicht zu unterschätzende innerstaatliche Bedeutung hat und zugunsten von Frauen eine grundlegende strukturelle Verbesserung ihrer Rechtsposition bringt. So wurde u.a im Fall "Bilka" eine mittelbare Diskriminierung von Frauen dann angenommen, wenn Frauen von einer Regelung - sei sie nun vertraglicher oder gesetzlicher Art - quantitativ erheblich stärker betroffen sind als Männer und kein objektiv gerechtfertigter, geschlechtsunabhängiger Grund für die Benachteiligung ersichtlich ist.<sup>14</sup>

#### 1.4 Die Aktionsprogramme der Gemeinschaft zur Chancengleichheit von Frau und Mann

Angesichts einer länderübergreifenden Verzögerungspolitik bei der Umsetzung der Richtlinien forderten insbesondere die sozialistischen weiblichen Abgeordneten des aus der ersten Direktwahl (1979) hervorgegangenen Europaparlaments eine beschleunigte Gangart und neue Instrumente der Gleichbehandlungspolitik. Dies führte einerseits zu einer Institutionalisierung der Frauenpolitik auf EG-Ebene durch die Einsetzung eines Sonderausschusses "Rechte der Frau", der 1984 als "Ausschuß für die Rechte der Frau" des EP dauerhaft etabliert wurde. Ebenfalls im Jahr 1981 wurde ein 20köpfiger "Beratender Ausschuß für die Chancengleichheit von Frauen und Männern" eingesetzt, dessen Aufgabe es ist, die Kommission bei der Durchführung ihrer gleichstellungspolitischen Aktivitäten zu beraten.<sup>15</sup> Schließlich wurde ein erstes Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Chancengleichheit (1982-1985) beschlossen.<sup>16</sup> Damit kam es - vor dem Hintergrund einer sich EG-weit dramatisch verschlechternden Beschäftigungslage von Frauen - zu einer neuen Doppelgleisigkeit der EG-Gleichbehandlungspolitik. Es wurde anerkannt, daß Rechtsnormen zur Beseitigung diskriminierender Praktiken nur einen Weg zur Gleichstellung darstellen, daß vielmehr auch soziale Strukturen - wie die Arbeitsmarktpaltung oder die ungleiche Aufteilung der familiären Pflichten der Gleichstellung der Geschlechter entgegenstehen und daher praktische Maßnahmen erforderlich machen. Mit der Entwicklung von Positiven Aktionen unternahm die EG daher den Versuch, in Bereiche vorzustoßen, die bisher aus der RL-Politik ausgespart geblieben waren. So heißt es in einem entsprechenden Leitfaden der EG: "In den achtziger Jahren setzte sich immer mehr die Erkenntnis durch, daß Gesetze über Gleichbehandlung allein nicht ausreichen, um die Diskriminierung der Frau im Erwerbsleben zu überwinden. Es ist offensichtlich, daß ein erheblicher Teil der Hindernisse auf dem Weg zur vollen Verwirklichung der Chancengleichheit nichtrechtlicher Art ist. Sie rühren im wesentlichen vom traditionellen Verständnis von der Rollenverteilung zwischen Mann und Frau in der Gesellschaft her."<sup>17</sup>

---

Angemerkt sei, daß die EG-Behörden keinesfalls von einer systematischen Benachteiligung der Frau ausgehen, sondern ihr Gleichbehandlungskonzept richtet sich verharmlosend gegen ein "traditionelles Verständnis der Rollenverteilung". Die von ihnen vorgeschlagenen Strategien positiver Aktionen greifen bereits im Ansatz zu kurz, weil sie vorrangig auf bessere Information, Aufklärung und Sensibilisierung abzielen und eigentlich "Informationsdefizite" der betroffenen Akteure und nicht Herrschaftsmechanismen und ökonomische Interessen für die mangelnde Gleichstellung der Frauen verantwortlich machen.<sup>18</sup> Adressat der Aktionsempfehlungen der EG waren vorrangig die Regierungen der Mitgliedsländer. Aber auch an die Privatwirtschaft und die öffentlichen Arbeitgeber wurde appelliert, positive Aktionen zugunsten von Frauen zu entwickeln. Positive Maßnahmen hatten die Diversifizierung der Berufswahl von Mädchen und die verbesserte Beteiligung von Frauen an zukunftssträchtigen Berufen zum Ziel. Für einige dieser Vorhaben zur Erweiterung der Berufswahlspektrums von Frauen - in der Regel waren dies Maßnahmen mit Modellcharakter oder von begrenzter Tragweite - wurden Zuschüsse aus dem ESF gewährt. 1985 wurde das Programm positiver Aktionen als "Mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft" für den Zeitraum 1986-1990 fortgeschrieben.<sup>19</sup> Aktionsschwerpunkte waren:

- Gleichstellung am Arbeitsplatz v.a. im Bereich neuer Technologien
- Förderung von Unternehmensgründungen und örtlichen Beschäftigungsinitiativen durch Frauen
- Aufbau eines Kontakt- und Austauschnetzes als neue Form des sozialen Dialogs zwischen EG-Institutionen und "betroffenen Akteuren"

Inzwischen existieren zehn Netzwerke zum Erfahrungsaustausch für die Bereiche: "Durchführung der RL", "Erweiterung der Berufswahl (IRIS)", "Kinderbetreuungseinrichtungen", "Frauen im Arbeitsleben (ELISE)", "Frauen in den Medien", "örtliche Beschäftigungsinitiativen", "Frauen in neuen Technologien" u.a., in denen jeweils ein(e) Expert(in) pro Land vertreten ist.

Im Herbst 1990 hat die EG-Kommission ein drittes Aktionsprogramm vorgelegt.<sup>20</sup> Es zielt auf Fragen der richtigen Eingruppierung von Frauen und die Überprüfung von Tarifverträgen auf offene oder verdeckte Geschlechtstypisierungen. Mit der Orientierung auf die Minderbewertung der weiblichen Arbeit in Tarifverträgen wird also erneut ein Punkt aufgenommen, der schon in der Lohngleichheitsrichtlinie auf der Tagesordnung stand, aber offensichtlich bisher nicht zufriedenstellend gelöst ist. Die durchschnittlichen Stundenverdienste der Frauen liegen in den EG-Ländern konstant bei 15-35 vH unter denen der Männer.<sup>21</sup> Ein Hinweis darauf, daß die Lohngleichheits-RL nicht greift. Besonderes Schwergewicht soll dem Ausbau und der Bezuschussung von Kinderbetreuungseinrichtungen gelten, die bei beruflichen Bildungsmaßnahmen für Frauen eingerichtet werden. Schließlich will die EG innovative Aktionsprojekte im ländlichen Raum finanziell unterstützen, die die Verbesserung der Altenpflege oder die Betreuung von Behinderten zum Ziel haben.<sup>22</sup> Die Liste der positiv zu bewertenden Vorhaben ließe sich noch verlängern. Leider hat sie einen fundamentalen Makel. Obwohl das Gesamtvolumen des 3. Aktionsprogrammes etwas höher angesetzt ist als die Ausgaben für die vorherigen Programme, kann der veranschlagte Haushaltsansatz nicht darüber hinweg täuschen, daß Frauenprobleme ein weiteres Mal ganz weit nach hinten gerückt sind. Obwohl das europäische Parlament für das 3. Aktionsprogramm 15 Mio. ECU gefordert hatte, wurden die Mittel - nach Interventionen von Delors auf 5 Mio. ECU jährlich begrenzt. Trotzdem hat sich der Rat der Arbeits- und Sozialminister bisher nicht dazu durchringen können, das 3. Aktionsprogramm zu verabschieden. Nach

---

dreimaliger Beratung liegt das 3. Aktionsprogramm vorerst auf Eis. Angesichts der besonders hohen Erwerbslosenquoten von Frauen hat die EG-Kommission am 18. Juli 1990 eine Sonderinitiative unter dem Motto "NOW" gestartet. NOW soll einen Rahmen bieten für eine bessere Abstimmung der einzelstaatlichen Frauenförderung mit den Maßnahmen der Frauenförderung in der Europäischen Strukturpolitik, insbesondere durch den EFS (Kofinanzierung). 120 Mio ECU des regulären EFS-Haushalts sollen für spezifische Aufgaben - wie die berufliche Qualifizierung und Eingliederung von langzeitarbeitslosen Frauen unter 25 Jahren und für die Wiedereingliederung von Frauen mit Kindern reserviert werden. Es sind also auch bei dieser Maßnahme keineswegs zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt worden. Ein ähnlicher Stillstand scheint bei der Verabschiedung der noch ausstehenden RL-Vorhaben eingetreten zu sein. Expertinnen schätzen ein, daß gewichtige Kräfte in der EG meinen, inzwischen sei "genug für die Frauen" getan.

### 1.5 Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte

Auch die gegen die Stimme Großbritanniens auf den Weg gebrachte der "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte" am 8./9. Dezember 1989 hat keinesfalls eine neue oder verbesserte Situation geschaffen, denn die Gemeinschaftscharta zeichnet sich durch totale Unverbindlichkeit aus. Begründet sie schon ihrer Rechtsnatur nach keinerlei Rechte und Pflichten, so sind die politischen Vorgaben außerdem so kompromißhaft und vage formuliert, daß keine neue Handlungsempfehlungen für die Mitgliedsstaaten oder die Gemeinschaftsorgane entstehen. Bezüglich der Gleichbehandlungspolitik finden wir nur nichtssagende Allgemeinplätze. Wie überhaupt kaum Punkte zu finden sind, die nicht bereits geltendes Recht sind oder über deren Verwirklichung man sich nicht schon bisher im Grundsatz einig war. So heißt es beispielsweise in Art. 16 Abs. 1, daß die Chancengleichheit für Männer und Frauen "weiter auszubauen" ist. Überall wo dies erforderlich sei, sollen Maßnahmen verstärkt werden, "mit denen die Verwirklichung der Gleichheit von Männern und Frauen, vor allem in Hinblick auf den Zugang zur Beschäftigung, Arbeitsentgelt, sozialem Schutz, allgemeiner und beruflicher Bildung sowie beruflichem Aufstieg" realisiert werde. Weiter seien Maßnahmen auszubauen, "die es Männern und Frauen ermöglichen, ihre beruflichen und familiären Pflichten besser in Einklang zu bringen."<sup>23</sup>

## 2. Die Umsetzung der EG-Gleichbehandlungs Richtlinien in nationales (deutsches) Recht

Die Lohngleichheits-RL von 1975 hätte innerhalb eines Jahres, die Gleichbehandlungs-RL binnen zwei Jahren umgesetzt werden müssen. Die damalige sozial-liberale Bundesregierung erließ erst 1980, nach mehrfachen Mahnungen der EG-Kommission, das sogenannte arbeitsrechtliche EG-Anpassungsgesetz.<sup>24</sup> Die mangelnde Bereitschaft schließlich die unzureichende Umsetzung dieser Bestimmungen in bundesdeutsches Gesetz (§ 611a BGB) beschäftigte nicht nur Jahre die öffentliche Diskussion, sondern brachte der Bundesrepublik im Jahr 1982 ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH ein. Angemerkt sei, daß die anderen EG-Staaten es mit der Umsetzung der beiden RL in nationales Recht auch nicht übertrieben genau nahmen. Nahezu gegen alle EG-Länder wurden Verfahren wegen Vertragsverletzung angestrengt.<sup>25</sup> Die Einschätzung, das bundesdeutsche Recht entspräche den Richtlinien bereits, war umso erstaunlicher, als der von der Rechtsprechung anerkannte Gleichbehandlungsgrundsatz nach

---

weithin unangefochtener juristischer Meinung nicht für den Abschluß eines Arbeitsvertrages gelten sollte, der Arbeitgeber hier also durchaus nach dem Geschlecht differenzieren durfte. Der Bundesrat hielt das Recht, eine Bewerberin wegen ihres Geschlechts ablehnen zu dürfen, für ein verfassungsrechtlich geschütztes Grundrecht der Unternehmer.<sup>26</sup> Heide Pfarr kommentierte den bundesdeutschen Umsetzungsprozeß der beiden ersten EG-Richtlinien im Jahr 1984 lakonisch: "Die Einfügung von Normen in das Bürgerliche Gesetzbuch bzw. ihre Veränderung war von wenig Reformwillen getragen, dafür aber so stümperhaft gemacht, daß das EG-Anpassungsgesetz allseits Wut oder Hohngelächter hervorrief ..."<sup>27</sup>.

Zur Durchführung der 3. Richtlinie wurde eine außergewöhnlich lange Frist von sechs Jahren (1984) eingeräumt. Auch die christlich-liberale Bundesregierung sah sich außerstande, diese Frist zur Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht einzuhalten.<sup>28</sup> Wie Expertinnen aus Holland und England berichten, hat man dort eigentlich erst sehr langsam, seit Mitte der 80er Jahre übersehen, daß die in der 3. RL geforderte Gleichbehandlung in den gesetzlichen Systemen der sozialen Sicherheit Milliarden von Gulden bzw. Pfund kosten würde. Bei den Verfassern der RL wie auch noch in den Ratssitzungen der Arbeits- und Sozialminister sei eine systematische Unterschätzung der Materie und ihrer materiellen Folgen festzustellen.<sup>29</sup> Nachdem man heute in der Lage sei, die enormen Summen, die die Umsetzung der 3. und 4. RL für Staat und Unternehmen kosten würden, in etwa abzuschätzen, komme es jetzt zu einem Stocken des europäischen Gleichbehandlungsrechts. Man müsse von bürokratischen Blockaden auf EG-Ebene und einem hohen Maß an Vorsicht durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten sprechen. Gefragt werde heute nach kostenneutralen Lösungen, mit denen man formal den Ansprüchen der bereits verabschiedeten EG-RL entspreche. Eine Verabschiedung neuer RL sei gegenwärtig kaum zu erwarten.<sup>30</sup>

### *3. Institutionelle Arrangements, die das Wirksamwerden von EG-Gleichbehandlungsnormen begrenzen*

Wenn man nach der Reichweite der RL für die Gleichstellungspraxis vor Ort fragt, ist zunächst auf die *erhebliche Distanz der Urheber der RL vom betrieblichen Diskriminierungsgeschehen* hinzuweisen. Die am Aushandlungsprozeß der einzelnen RL beteiligten - von wenigen Ausnahmen abgesehen männlichen - Sachverständigen verfolgten sehr unterschiedliche politische Ziele mit den RL. Häufig besaßen die mit der Gleichbehandlungspolitik Befassten eher Kompetenz in Fragen der Tarif-, Renten- oder Steuerpolitik als in Gleichstellungsfragen.<sup>31</sup> Zumeist bestand der Verhandlungsauftrag der zugeladenen nationalen Experten eher darin, die "Interessen ihres Landes" zu wahren als darin, die Gleichbehandlung von Frauen voranzubringen. Der Nachvollzug des Entstehungsprozesses der RL in Brüssel zeigt, daß die nach langwierigen Abstimmungen in den unteren EG-Gremien gefundenen Kompromisse auf der höheren Ebene revidiert und die ursprüngliche mit den RL verbundenen Absichten häufig verwässert wurde.<sup>32</sup>

Festzuhalten ist also: Keine der RL der europäischen Gleichbehandlungsgesetzgebung ist direkt von Frauen erkämpft worden. Ihre Bestimmungen sind bis heute den meisten der eigentlichen Adressatinnen unbekannt.<sup>33</sup>

Als eine weitere wesentliche Hürde, an der sinnvolle RL-Vorschläge zur Gleichbehandlung (Teilzeitarbeit und Elternurlaub) gescheitert sind, erweist sich *das für sozialpolitische Vorschriften geforderte Einstimmigkeitsprinzip* bei der Verabschiedung im Rat. Bereits am Widerstand eines Mitgliedsstaates können sozialpolitische Initiativen schei-

---

tern. Deshalb fordern z.B. der DGB und die sozialistischen Europaabgeordneten, daß der mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) eingeführte Art. 118a, der vorsieht, daß soziale Rechte, die auf Verbesserung der Arbeitsumwelt zielen, mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden, auch auf andere sozialpolitische Normen angewandt wird.<sup>34</sup>

Wichtig ist, daß in den uns hier interessierenden Bereichen sozialpolitischer Gestaltung nicht auf die rechtsverbindliche Verordnung, sondern jeweils nur auf die flexiblere Richtlinie zurückgegriffen wurde, die den Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten *erheblichen Spielraum* - hinsichtlich Form und Mittel der Umsetzung in nationales Recht gewährt. (Art. 189 Abs. 3 EWGV). Bei der Umsetzung der RL hängt es also in hohem Maße von der jeweiligen Regierung ab, ob und in welchem Ausmaß das angestrebte Ziel "Gleichbehandlung" tatsächlich erreicht wird. Offensichtlich messen die EG-Organe dem Freizügigkeitssozialrecht, für das sie unmittelbar wirksame EG-Verordnungen vorgeschrieben haben, erheblich größeres Gewicht bei als den Gleichbehandlungsvorschriften. Grundsätzlich bestünde durchaus die Möglichkeit, gemäß Art. 235 EWGV eine *Verordnung* zur Geschlechtergleichbehandlung zu erlassen. Die Wahl des Rechtsinstruments bestimmt sich ausschließlich nach der Geeignetheit zur Durchsetzung des gesteckten Ziels. Erweist sich das Rechtsinstrument zumindest teilweise als untauglich, so ist der Rat selbstverständlich befugt, ein anderes Instrument zu wählen.<sup>35</sup> Ungeachtet der Erfahrungen, daß alle nationalen Gesetzgeber ihren Umsetzungsverpflichtungen in der Vergangenheit nur hinhaltend, verspätet und inhaltlich unzureichend nachgekommen sind, der vielfach unterstrichenen Einschätzung, daß die RL kein geeignetes Rechtsinstrument zur Durchsetzung des gemeinschaftlichen Ziels der Gleichbehandlung von Mann und Frau ist,<sup>36</sup> ist den Forderungen des EP-Ausschusses für die Rechte der Frau bisher nicht nachgekommen worden. Offensichtlich fehlt auf Kommissionsebene der politische Wille, stärkere Rechtsinstrumente zur Gleichbehandlung zu ergreifen.

Nur bei eindeutigen Rechtsverletzungen durch die nationalen Gesetzgeber kann der EuGH eingreifen. Aber auch dessen *Sanktionsmöglichkeiten sind beschränkt*. Sie ermöglichen nur, die entsprechenden Organe der EG bzw. der Mitgliedsstaaten zur Einhaltung der jeweiligen Rechtsnormen aufzurufen und Vertragsverstöße öffentlich zu machen.<sup>37</sup> Das Urteil des EuGH selbst kann den Mitgliedsstaat jedoch nicht verpflichten, sein gesetzwidriges Verhalten einzustellen, noch kann es Schritte zur Unterbindung der betreffenden Maßnahme anordnen. Sanktionen dürfen nicht verhängt werden.<sup>38</sup>

Wenn die EG-Regelungen überhaupt einen Effekt haben sollen, dann ist die Frage der Ausführungsbestimmungen von fundamentaler Bedeutung. Gerade an diesem Punkt erweisen sich die fünf RL als außerordentlich schwach. Der Vorschlag des EG-Parlaments, unabhängige Kontrollinstanzen zur Überwachung der beiden ersten RL einzurichten, wurde abgelehnt, später, bei der Verabschiedung der drei weiteren RL nicht mehr debattiert. Die *Vernachlässigung von Kontrollmaßnahmen* auf nationaler Ebene steht in einem bezeichnenden Gegensatz zu den sonst strengen Kontrollverfahren der EG, um die Umsetzung einer RL zu erzwingen, d.h. um zu prüfen, ob die Mitgliedsstaaten auch tatsächlich in ihrem eigenen Land die Maßnahmen durchführen, denen sie auf europäischer Ebene zugestimmt haben. Hätten die Gleichbehandlungs-RL präzise Maßnahmen zur Garantie ihrer Umsetzung vorgeschrieben, dann hätte die Kommission das Recht gehabt, energische Kontrollen in den einzelnen Staaten durchzuführen. Die EG hat diese Möglichkeit nicht genutzt.<sup>39</sup>

---

#### 4. Konzeptionelle Schwächen der EG-Gleichbehandlungs-Richtlinien

Für alle Richtlinien ist m.E. kennzeichnend, daß sie keineswegs auf einem Verständnis struktureller Frauenunterdrückung beruhen, sondern isolierende und *punktueller Problemlösungen* vorsehen. Das vorliegende RL-Paket zur Gleichbehandlung der Geschlechter verdeutlicht, daß - trotz umfassender Bestimmungen im einzelnen - bei der enumerativen Regelung von Diskriminierungstatbeständen, die formale Gleichbehandlung zwischen den Geschlechtern und nicht die politische Diskussion dessen, was Emanzipation ausmacht, zum strukturierenden Prinzip erhoben wurde.<sup>40</sup> Den vielen auf EG-Ebene am Aushandlungsprozeß Beteiligten ging es im Ansatz wohl eher darum, einzelne "Unstimmigkeiten und Anomalien" des Tarif- und Sozialrechts zu korrigieren.<sup>41</sup>

Es gehört zum neueren Erkenntnisstand der feministischen Theoriebildung, daß Entwertung und Degradierung, die Frauen im Erwerbsleben erfahren, keinesfalls losgelöst zu sehen sind von den ihnen gesellschaftlich zugewiesenen privat geleisteten, unentgeltlichen Familienarbeiten. In beiden - wechselseitig aufeinanderbezogenen - Bereichen weiblicher Arbeit sind Frau mit Strukturen und Mechanismen konfrontiert, in denen Kapitalinteressen mit patriarchalischen Momenten untrennbar durchsetzt sind. Die besondere Ausprägung der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung in der bürgerlichen Gesellschaft besteht darin, daß sie an der Trennung von Produktion und Reproduktion ansetzt und die Voraussetzungen für die doppelte Unterdrückung von Frauen als disponibler häuslicher und außerhäuslicher Arbeitskraft schafft.<sup>42</sup> Die - mit Ausnahme der skandinavischen Länder - in den westeuropäischen Staaten durchgängig zu beobachtende sozial rechtliche Definition von Frauen als "Hausfrauen" leistet unerbittlich der Tatsache Vorschub, daß Frauen zu anderen Konditionen als Männer beschäftigt werden. Zum einen erlaubt das Konstrukt der "Mitversorgung" durch einen Mann die Bezahlung niedrigerer Entgelte an Frauen, den Ausschluß aus einer eigenständigen sozialen Sicherung und die Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen, zum anderen bleiben Frauen durch die geringere Entlohnung ihrer Erwerbsarbeit, den fehlenden Schutz etc. auf die Mitversicherung angewiesen.<sup>43</sup> Alle Glieder der Kette der Diskriminierungen erweisen sich als fest geschmiedet. Staat und Recht sanktionieren und befestigen den Diskriminierungskreislauf, der die Verfügbarkeit von Frauen in beiden Bereichen gesellschaftlich notwendiger Arbeit sichert. Weder ist also der Kapitalismus nur auf den Bereich der Wirtschaft beschränkt, er durchdringt vielmehr die ganze Gesellschaft, noch ist das Patriarchat eine Privatangelegenheit zwischen Männern und Frauen. Das Patriarchat ist in allererster Linie ein ökonomisches Verhältnis.<sup>44</sup> Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich infragezustellen, daß die EG-Gleichbehandlungspolitik, die ausdrücklich und ausschließlich nur punktueller Diskriminierungen im Erwerbsleben zum Thema ihrer rechtlichen Gleichbehandlungsstrategie erhoben hat, wirksam werden kann, da sie die komplementäre private Seite des hierarchischen Geschlechterverhältnisses, die "Ungleichheitsform Familie" konzeptionell ausklammert. (Die Regelung der Familienpolitik ist formal der Kompetenz der nationalen Gesetzgeber unterstellt.)<sup>45</sup> *Die Anti-Diskriminierungsphilosophie der EG erweist sich als bruchstückhaft und inkohärent.* Ganz offensichtlich ist bei der in den RL ausgesprochenen Eingrenzung ihres Regelungsbereichs "auf Erwerbsarbeit" nicht übersehen worden, daß man damit zwar ein zentrales, aber dennoch nur ein Glied des Benachteiligungskreislaufs zum Thema macht.<sup>46</sup> Wir haben also die paradoxe Situation, daß die EG für die Gleichbehandlungs- und Frauenpolitik, die nationalen Regierungen für die Familienpolitik zuständig sind,

---

woraus vielfältige Kompetenzstreitigkeiten und vielgestaltige einzelstaatliche Umgehungs- und Unterlaufungsstrategien resultieren.<sup>47</sup>

Die den Frauen in den Gleichbehandlungs-RL zugesprochenen Rechte sind ihrer Struktur nach als individuelle "Marktzugangs- und Marktbeteiligungsrechte" konzipiert.<sup>48</sup> Adressatin ist jeweils die vereinzelt Frau (ohne Kinder). Entsprechend dem *neoliberalen Emanzipationsverständnis* soll sie die abgeschirmte Lebenswelt des Privaten hinter sich lassen und im freien Wettbewerb mit dem Mann ihre Kräfte messen. Sie soll aus "paternalistischer Bevormundung" hervortreten und auf die "Herausforderungen des Marktes" antworten. Daß bei diesem, den Frauen anempfohlenen, edlen Wettstreit die Verliererinnen schon vor dem Wettbewerb feststehen, liegt auf der Hand. Und es liegt weder am mangelnden Leistungswillen noch an der fehlenden Risikobereitschaft vieler Frauen, sondern hat mit "Standortnachteilen" zu tun, mit ungleichen Ausgangslagen, die auch mit der schönsten Gleichstellungsrhetorik nicht zu überspielen sind. Wie in den historischen Anfängen des Liberalismus bleiben auch heute die ungleichen Ausgangsbedingungen, um auf dem Markt überhaupt agieren zu können, undiskutiert. Kennt das harmonistische Marktmodell schon keine Klassen, so kennt es noch weniger Geschlechter.

Von ausschlaggebender Bedeutung für den nicht ausreichenden Rechtsschutz der Richtlinien ist daher, daß *allein die diskriminierte Frau klagebefugt* ist. Sie allein - vielleicht mit Unterstützung der Gewerkschaft - muß den Konflikt beginnen. Hingegen haben Gewerkschaften, Betriebsräte oder Gleichstellungsbehörden keine Befugnis, gegen Verstöße gegen das Gleichbehandlungsgebot vorzugehen.<sup>49</sup> Entsprechend ermöglicht das den RL zugrundeliegende Diskriminierungsverbot - über den Weg der gerichtlichen Klage - nur die Zurückweisung der diskriminierenden Einstellungs-, Aufstiegs- und Entlohnungspraktiken einzelner Unternehmer. Die über Jahrzehnte hinweg vergeblichen Anstrengungen zur Herstellung von Lohngleichheit und zur Aufhebung der Arbeitsmarktsegregation sind jedoch deutliches Indiz für unabhängig vom Einzelfall wirkende benachteiligende Arbeitsmarktstrukturen.<sup>50</sup>

Ferne vom Diskriminierungsgeschehen, mangelnde Sachkenntnis und fehlender politischer Wille in gleichstellungspolitischen Fragen auf seiten der Urheber der Gleichbehandlungs-RL haben zu Normen geführt, die einzig eine *formale Gleichheit von Mann und Frau* anstreben. Die Tatsache, daß Frauen "keine Männer" sind, daß es aufgrund der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung eine spezifische Differenz von Lebenslagen von Männern und Frauen gibt, wird im Rahmen dieses Gleichbehandlungsansatzes negiert. Durch das additive Raster von Einzelbestimmungen fällt hindurch, daß Frauen sich aufgrund der gegebenen familiären Arbeits- und Aufgabenteilung auf dem Markt nicht "wie Männer" verhalten können und daß folglich auch ihre soziale Sicherung in Erwerbsarbeit zentrierten Sicherungssystemen unzureichend und prekär sein muß:<sup>51</sup> Da der Maxime der *Gleichbehandlung* (von Staaten, Regionen, Unternehmen etc.) und der Angleichung von Bestimmungen in der wettbewerbsfixierten Philosophie der EG-Organen grundsätzlich höchste Priorität zukommt, Sonderbehandlungen und Eingriffe, die eine Neu- oder Umverteilung bedeuten, sich gegen das neoliberale Deregulierungsethos richten, ist es nicht überraschend, daß der Begriff "Gleichbehandlung" zum Schlüsselbegriff für eine Gleichberechtigungsstrategie geworden ist, der es zunächst und primär um radikale Marktöffnung und freie Zirkulation geht.<sup>52</sup> Es ist also auch kein Zufall, daß der Begriff der "Chancengleichheit" in den EG-RL (außer in einer Ausnahmebestimmung der 2. RL ("Positive Diskriminierung zulässig") nicht vorkommt,

---

denn dieser Begriff impliziert Maßnahmen zur positiven Diskriminierung und wirklichen materialen Gleichheit.<sup>53</sup>

Zentraler Stellenwert in der durch die EG-Behörden angestoßenen Diskussion zur Gleichbehandlung in der sozialen Sicherheit kommt der Vorstellung der "*Individualisierung von Rechtsansprüchen*" zu. Neben der Zuerkennung eigener Ansprüche im Bereich der sozialen Sicherheit (Arbeitslosengeld, Rente) zielt die Idee der Individualisierung - dem schwedischen Ansatz folgend - auf die individuelle Besteuerung von Mann und Frau. Auch in dem 1987 vorgelegten RL-Vorschlag, der die gesetzlichen und betrieblichen Leistungen für Hinterbliebene sowie bestimmte Familienleistungen (Kindergeld, Geburts- und Adoptionsbeihilfen) regelt, wird ausdrücklich auf die wünschenswerte Weiterentwicklung des Familien-, Renten- und Hinterbliebenenrechts im Sinne einer Individualisierung der Ansprüche hingewiesen.<sup>54</sup> Nun ist darauf hinzuweisen, daß gegenwärtig völlig konträre rechtspolitische Strategien und sozialpolitische Regelungsentwürfe mit Rückgriff auf den Begriff "Individualisierung" legitimiert werden:

- a) Angesichts des europaweit zu beobachtenden gesellschaftlichen "Individualisierungsprozesses" in Form der Verdrängung der Ehefamilie aus ihrer dominierenden Rolle und der Zunahme alternativer Lebensformen werden einerseits neue Formen der "eigenständigen" sozialen Sicherung der Frau diskutiert.<sup>55</sup>
- b) Andererseits werden unter dem Stichwort "Individualisierung" liberale Wertvorstellungen des letzten Jahrhunderts im neuen Gewande präsentiert. Die eigene soziale Sicherung der Frau ist dann keineswegs Programm, sondern es werden ganz andere Ziele verfolgt. "Individualisierung" als Synonym für die Maxime "mehr Privatheit - weniger Staat" führt in der Konsequenz rechts- und sozialpolitischer Umsetzung zu einem drastischen Kahlschlag sozialstaatlicher Leistungen und Rechtspositionen.<sup>56</sup>

M.E. steht eine Überprüfung der EG-Gleichbehandlungs-RL unter der hier aufgeworfenen Fragestellung aus, sie bezeichnet allerdings eine dringende sozialpolitische Forschungsaufgabe. Ist es also Anliegen der oben bezeichneten EG-RL, die soziale Sicherung der Frau mittels sozialstaatlicher Intervention auszubauen und manifeste Sicherungslücken in den tradierten patriarchalisch strukturierten Sicherungssystemen zu schließen oder wird der Begriff "Individualisierung" genutzt mit dem Ziel, wohlfahrtsstaatliches Handeln zu beschränken und auf ein Minimum sozialer Absicherung zugunsten individueller Lebenssicherung und Verlagerung des Risikos auf die Einzelnen zurückzuführen? Zumindest in der 3., der 4. und 5. RL und dem ergänzenden RL-Entwurf zur Gleichbehandlung in der sozialen Sicherheit (1987) kommt m.E. eine neoliberale Akzentuierung der Sicherungspolitik zum Ausdruck. Zumindestens ist der Begriff "Individualisierung" so doppeldeutig gebraucht, daß es den nationalen Regierungen bei der Umsetzung der RL ermöglicht wird, egalitäre Intentionen im Sinne des Ausbaus der eigenständigen Sicherung der Frau zu unterlaufen. Hintergrund dieser Einschätzung ist auch die in Holland gemachte Erfahrung, daß die Individualisierungslösung in Einkommenspolitik (Besteuerung) und Sozialrecht nicht von Vorteil für Frauen sein muß, zumindest dann nicht, wenn die Kostenneutralität der Maßnahmen die zentrale sozialpolitische Vorgabe darstellt.<sup>57</sup> Enorme Risiken für die soziale Sicherung von Frauen resultieren insbesondere aus dem Sachverhalt, daß die RL nicht zwingend vorschreiben, daß die Gleichbehandlung von Mann und Frau durch Anpassung nach oben vorgenommen werden muß. Vielfältige Erfahrungen zeigen, daß die einzelstaatliche Anpassung an die EG-RL darin bestehen kann, soziale Rechte, Leistungen oder Schutzbestimmungen im Zuge der Geschlechtergleichbehandlung zu kürzen. Beispiele: Anheben der Altersgrenze nach oben, Wegfall des Nachtarbeitsverbots von Arbeiterinnen und



---

Streichung von Bestimmungen des Frauenarbeitsschutzes. Die generelle Tendenz läuft hier auf eine Aufhebung des geschlechtsspezifischen Arbeitsschutzes hinaus, ohne daß eine Anhebung des Schutzstandards für beide Geschlechter gemeinsam als Konzeption erkennbar wäre.<sup>58</sup>

#### Anmerkungen

- 1 Schulte, B.: "Konvergenz" statt "Harmonisierung" - Perspektiven Europäischer Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform 5/1990, S. 274-275 (im folgenden zitiert als Schulte 1990)
- 2 Frauen Europas 15/1984, S. 2 (im folgenden zitiert als FE)
- 3 Schmidtbauer, B.: EG-Politik für Frauen, Chancen für Europas Frauen, in: Europa-Abgeordnete der SPD (Hrsg.): Materialien und Argumente, März 1988, S. 2; Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik 37/1989, S. 12 (im folgenden zitiert als Chronik 1989)
- 4 Schunter-Kleemann, S.: Die Familienpolitik der EG, in: WSI-Mitteilungen 2/1991 (im folgenden zitiert als Schunter-Kleemann 1991)
- 5 Schulte 1990, S. 275
- 6 1. Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (75/117 EWGV)  
2. Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen (76/207)  
3. EG-Richtlinie zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (79/7 EWGV)  
4. Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit (86/378 EWGV)  
5. Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit - auch in der Landwirtschaft - ausüben sowie über den Mutterschutz (86/613 EWGV)
- 7 Colneric, N.: Gleichberechtigung von Mann und Frau im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Betriebs-Berater 14/1988, S. 969-971 (im folgenden zitiert als Colneric 1988)
- 8 Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP) (Hrsg.): Frauen als Wirtschaftssubjekte. Zum Konzept eines Forschungsschwerpunktes am Zentrum für Europäische Rechtspolitik Bremen, Februar 1991 (Entwurf) (im folgenden zitiert als ZERP 1991)
- 9 Colneric 1988, S. 976
- 10 Schunter-Kleemann, S.: Die Gleichstellungsphilosophie der EG und ihre beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen: Sozialdumping nach unten, in: Schunter-Kleemann, S. (Hrsg.): EG-Binnenmarkt - Euro Patriarchat oder Aufbruch der Frauen? Schriftenreihe der WEFF, Bd.2, Bremen 1990, S. 239 ff. (im folgenden zitiert als Schunter-Kleemann 1990)
- 11 ABl. C. 62 vom 12.03.1982, S. 7 ff.; ABl. C. 18 vom 22.01.1983; KOM(87) 494 endg.; vgl. Buchholz-Will, W.: Familienarbeit und Teilzeitarbeit in der EG - Geteiltes Leid, geteilte Freud? in: Schunter-Kleemann 1990, S. 95-121 sowie Buchholz-Will, W.: Kinder erziehen bleibt Privatsache - Elternurlaub in der EG, in: Schunter-Kleemann 1990, S. 158-174
- 12 KOM (90) 228 Syn 280
- 13 Reiter, H.: Verschränkung europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit, in: ZFSH/SGB 1/1990 und 2/1990
- 14 ZERP 1991, S. 17/18
- 15 FE 15/1984, S. 43; ABl. 20/35 vom 28.01.1982
- 16 KOM(81) 758 endg. vom 09.12.1981
- 17 Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Positive Aktion - Leitfaden für die Chancengleichheit der Frauen in der Arbeitswelt, Luxemburg 1988, S. 10
- 18 Schunter-Kleemann, S.: Rückblick. Die Gleichstellungspolitik der Europäischen Gemeinschaften 1957-1990, in: Schunter-Kleemann 1990, S. 15
- 19 ABl. Nr.C 203 vom 12.08.1986, S. 2; Zweites Aktionsprogramm 1986-1990, in: FE 23/1985, S. 14/15
- 20 3. Aktionsprogramm der EG, Brüssel 1990 (Entwurf), FE 66/1990, S. 4

- 
- 21 Kaluza, H./Schunter-Kleemann, S.: Frauen in den Ländern Westeuropas - Übersicht, in: Schunter-Kleemann 1990, S. 27-53
  - 22 3. Aktionsprogramm der EG, Brüssel 1990 (Entwurf), FE 66/1990
  - 23 Däubler, W.: Soziale Grundrechte in der EG, in: Reich/Ahrazoglu (Hrsg.): Deutsche Einigung und EG-Integration. Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP) 1990, S. 111 (im folgenden zitiert als Däubler 1990)
  - 24 Pfarr, H.: Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben als Beispiel für die Durchsetzung sozialpolitischer Normen des Gemeinschaftsrechts, in: Lichtenberg (Hrsg.): Sozialpolitik in der EG. Baden-Baden 1986, S.179-186 (im folgenden zitiert als Pfarr 1986)
  - 25 FE 15/1984, S. 9-16
  - 26 Adamy, W./Kiewel, A.: Gleichberechtigung durch Gesetz? - Notwendigkeit und Grenzen eines Antidiskriminierungsgesetzes? in: WSI-Mitteilungen 4/1981, S. 258/259 (im folgenden zitiert als Adamy/Kiewel 1981)
  - 27 Pfarr 1986, S. 183
  - 28 Colneric 1988, S. 974
  - 29 Hoskyns, C./Luckhaus, L.: The European Community Directive on Equal Treatment in Social Security, in: Policy and Politics 4/1989, S. 321-335 (im folgenden zitiert als Hoskyns/Luckhaus 1989)
  - 30 Swibel, J.: Direktie Coordinatie Emanciepatiebeleid, Den Haag, mdl. Information
  - 31 Hoskyns/Luckhaus 1989, S. 325 ff.
  - 32 Bericht des Ausschusses für die Rechte der Frau vom August 1988: Über die Auswirkungen des Binnenmarktes nach 1992 für die Frauen in Europa, Berichterstatteerin Frau v. Hemeldonck, EG-Dok B 2-1525, B 2-1697/87 (im folgenden zitiert als Bericht des Ausschusses 1988)
  - 33 Hoskyns, C.: Frauenpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in : Das Argument 159/1986, S. 651 (im folgenden zitiert als Hoskyns 1986)
  - 34 DGB-Bundesvorstand: Positionspapier zum Vorschlag der EG-Kommission zu sozialen Grundrechten vom 31. Mai 1989, Düsseldorf; mdl. Information der Vors. des Ausschusses Rechte der Frau des EP, Grawley (MdEP) am 26.10.1989 in Straßburg
  - 35 ZERP 1991, S. 17
  - 36 Bericht des Ausschusses 1988, S. 6; vgl. FE 58/1989, S. 9; EP-Ausschuß für die Rechte der Frau: Bericht über das Forum "Binnenmarkt 1992 -Eine Herausforderung Für die Frauen", Brüssel, Februar 1989, PE 130, 314, S. 7
  - 37 Schulte 1990, S. 275
  - 38 Das Gemeinschaftsrecht und die Frauen, in: FE 25/1986, S. 5
  - 39 Hoskyns 1986, S. 662
  - 40 Schunter-Kleemann 1990, S. 230 ff.
  - 41 Hoskyns/Luckhaus 1989
  - 42 Schunter-Kleemann, S.: Frauenunterdrückung - unverzichtbar für die Existenz der kapitalistischen Gesellschaft? in: IMSF (Hrsg.): Klasse und Geschlecht, Frankfurt/M. 1989, S. 243
  - 43 Maier, F.: Arbeitsmarktsegregation und patriarchale Gesellschaftsstruktur - Thesen zu einem gesellschaftsübergreifenden Zusammenhang, in: SAMF: Arbeitspapier 1/1990, S. 77
  - 44 Kurz-Scherf, I.: Das Patriarchat als Organisationsform der Arbeit, in: Fricke, W. (Hrsg.): Jahrbuch Arbeit und Technik, Bonn 1990, S. 5
  - 45 Schunter-Kleemann 1991, S. 109
  - 46 Hoskyns, C.: Womens's Rights and the European Community - a Feminist Perspective, in: Waterman, P. (ed.): Understanding Internationalisation and Internationalism, Den Hague 1989, S. 70-72
  - 47 Hoskyns 1986, S. 861
  - 48 Däubler 1990, S. 103
  - 49 Pfarr 1986, S. 184
  - 50 Adamy/Kiewel 1981, S. 261
  - 51 Schunter-Kleemann, S.: Women Employment in Western European Countries and Deficiencies in Social Security, Paper presented to the EALE 1990 Conference "Labour Markets and Market Policy in Europe in the 1990s" in Lund, September 1990
  - 52 Hoskyns 1986, S. 659-661
  - 53 Ebd., S. 657

- 
- 54 KOM(87) 494 endg., Behandlung dieses RL-Vorschlags durch den Ausschuß für Arbeit- und Sozialordnung vom 14.06.1989, BT-Drucks. 11/4773, S. 4
- 55 Hohmann-Dennhardt, C.: Soziale Sicherung im Widerspruch von Familien- und Sozialrecht, in: Zeitschrift für Sozialreform 11-12/1988, S. 674
- 56 ebd., S. 673
- 57 Chronik 1989, S. 9/10; EP-Ausschuß für die Rechte der Frau: Bericht über das Forum vom 20.04.1989, S. 7
- 58 Schunter-Kleemann 1990, S. 232

---

Otto Jacobi

## **Pionierrolle der deutschen Gewerkschaften? Zur Gewerkschaftspolitik im Binnenmarkt '92**

Schon 1983 wollte die EG-Kommission das deutsche Modell von Tarifautonomie und Betriebsverfassung zum europäischen Standard machen. Ein Vorhaben, das sich nicht realisieren ließ. An diesem gescheiterten Versuch wird zweierlei deutlich: Erstens, die Reputation des deutschen Systems von Gewerkschaften und industriellen Beziehungen ist gewachsen und nimmt weiter zu. Zweitens, die Widerstände gegen die europaweite Überstülperung eines nationalen Systems sind und bleiben gewaltig. Ich möchte zunächst mit einigen Hinweisen und Überlegungen begründen, warum den deutschen Gewerkschaften eine Pionierrolle in Europa zu wachsen könnte.

### *1. Die hohe Stabilität der deutschen Gewerkschaften*

Ein Vergleich belegt, daß mit dem Beginn der Periode anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, Mitte der 70er Jahre, die Gewerkschaften Mittel- und Nordeuropas sich als ungleich resistenter gegenüber politischen Angriffen, ökonomischen Herausforderungen und organisatorischen Krankheitssymptomen erwiesen haben als die Länder aus dem romanischen oder angelsächsischen Bereich. Ganz im Gegensatz zu vielen ausländischen haben die deutschen Gewerkschaften keine Mitglieder verloren, und ihre Stellung als Tarifpartei ist völlig unangefochten. Nichts gibt kontrastreicher den Zustand der deutschen und etwa der britischen Gewerkschaften wieder als die Ereignisse des Jahres 1984: Die IG Metall bricht in einem zentralen, technologisch weit vorangeschrittenen Bereich der deutschen Wirtschaft nach einem mehrwöchigen Arbeitskampf mit der Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit ein Tabu der deutschen Arbeitgeber. In Großbritannien hingegen verliert in einem niedergehenden Wirtschaftszweig die kleine, einstmalig dominante Gewerkschaft der Bergarbeiter einen über einjährigen Arbeitskampf.

Sieht man sich den Zustand der Gewerkschaftsbewegungen in den anderen großen westeuropäischen Ländern an, so sind die Schwächephänomene in Frankreich und Spanien nicht zu übersehen. In Italien ist das Bild uneinheitlicher, es scheinen sich aber stabilisierende Momente wieder in den Vordergrund zu schieben.

Ein letztes Beispiel für die Stabilität der deutschen Gewerkschaften ist die schnelle gewerkschafts- und tarifpolitische Durchdringung Ostdeutschlands. Aus den empirischen Befunden läßt sich die These ableiten, daß es keine Krise der deutschen Gewerkschaften gibt; relativ friktionsfrei konnten sie eine Weiterentwicklung ihrer Tarifpolitik, ein Beispiel ist etwa die Flexibilisierung, betreiben. Dies trifft für Gewerkschaften in mehreren anderen Ländern nicht zu; ein Indikator hierfür ist, daß sie ihre traditionellen Politik- und Konfliktmuster nicht haben fortsetzen oder an neue Bedingungen anpassen können. Eine Erklärung für das deutsche Gewerkschaftswunder ist, daß Strukturen und Prinzipien der deutschen Gewerkschaften, allen voran Einheitsgewerkschaft und Industrieverbandssystem, eine funktionale und hochprofessionelle Interessenvertretung zugelassen haben. Gewerkschaftliche Militanz wird nur noch selten gebraucht und angewandt, meist reicht die Drohung. Unsere Gewerkschaften sind schon

---

längst zu privaten Interessenregierungen geworden, stehen in einem symbiotischen Verhältnis zu den Arbeitgebern und kalkulieren sorgfältig die Auswirkungen ihrer Politik auf ihre Umwelt.

## *2. Die Stabilität der industriellen Beziehungen*

Die Stabilität des Systems der industriellen Beziehungen ist vielleicht der wichtigste Stützfeiler für die Gewerkschaften. Es sind die ineinandergreifenden Systeme von Gewerkschaften und industriellen Beziehungen, die die deutsche Spezialität ausmachen und ziemlich einmalig in Europa sind. Da unsere industriellen Beziehungen in hohem Maße verrechtlicht und institutionalisiert sind, wirken sie ungleich weniger prozyklisch als die anderer Länder. Institutionen wie Tarifautonomie und Betriebsverfassung sind Stabilitätsinseln und wirken gerade dann zugunsten der Gewerkschaften antizyklisch, wenn diese einer feindlichen Regierung oder einem ungünstigen Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Man könnte von einer Sicherheitspartnerschaft auf Gegenseitigkeit sprechen: Starke Gewerkschaften schützen die industriellen Beziehungen; die Institutionen der industriellen Beziehungen schützen die Gewerkschaften. Ein anderer, überaus wichtiger Aspekt des deutschen Systems industrieller Beziehungen ist die duale oder arbeitsteilige Struktur von Interessenvertretung: Der überbetrieblichen, mit dem Tarif- und Streikmonopol ausgestatteten Interessenvertretung der Gewerkschaften steht die der Betriebsräte gegenüber, die betriebsindividuell und wirtschaftsfriedlich Belegschaftsinteressen vertreten können. Wichtig ist, daß der Betrieb als Herstellungsort von Waren und Gütern in der Regel kein Ort von Interessenauseinandersetzungen jenseits des Verhandlungstisches ist. Angesichts des Umstands, daß antagonistische Interessen zwischen Kapital und Arbeit nicht mehr das dynamische Bewegungszentrum der Gesellschaft sind, gerade deshalb ja mit Verhandlungskompromissen stillgestellt werden können, erweist sich das deutsche System von Gewerkschaft und industriellen Beziehungen als hocheffizient. Ein reifer Kapitalismus und eine reife Struktur von Interessenvertretung ergänzen einander.

## *3. Die deutschen Gewerkschaftsgiganten*

Mit dem Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik hat sich das Gewicht der deutschen Gewerkschaften in Europa nochmals verstärkt. Zum einen kann nicht länger übersehen werden, daß gewerkschaftliche Großverbände entstanden sind, die nicht das Verhalten einer kleinen unscheinbaren Feldmaus imitieren können. Die IG Metall mit 3,5 Millionen Mitglieder und die ÖTV mit zwei Millionen Mitglieder reichen in die Dimension von Kleinstaaten hinein; sie können nicht mehr nur laut reklamieren, die Größten zu sein, sondern sie müssen auch danach handeln. Hinzu kommt, daß die deutschen Gewerkschaften eine Brückenfunktion zum europäischen Osten haben, der sie gerecht werden müssen. Die politische Zukunft Europas wird davon abhängen, daß die Diskrepanzen zwischen seinem Norden und Süden, wirklich dramatisch aber zwischen seinem Westen und Osten auf ein verträgliches Maß reduziert werden. Hier gilt es, eine soziale Sicherheitspartnerschaft zu entwickeln, in die sich die deutschen Gewerkschaften einbringen müssen.

---

#### 4. *Die Stabilität der Bundesrepublik*

Die These von Mancur Olson, daß Länder, die zum totalen Neuanfang gezwungen sind, zukunftssträngige Strukturen entwickeln, trifft für die Bundesrepublik zu. Unser Gegenstand, nämlich die Systeme von Gewerkschaften und industriellen Beziehungen, sind ja nur ein Bestandteil von Strukturvorteilen, die die Bundesrepublik hervorgebracht hat. Andere Beispiele sind etwa das Erziehungs- vor allem aber das berufliche Ausbildungssystem, ferner das Parteiensystem, die kommunale Selbstverwaltung und vor allem eine effizient funktionierende Verwaltung, das föderative Prinzip, das Bankensystem und manches andere. Der Kabinettschef von Kommissionspräsident Delors hat vor kurzem in der "taz" geschrieben, daß es darauf ankomme, den Spannungsbogen zwischen Konkurrenz und Regulierung und den zwischen individueller und kollektiver Priorität auszuloten und auszubalancieren. Die Bundesrepublik und in ihr die Tarifparteien sind Spezialisten, Mischungsverhältnisse im Gleichgewicht zu halten.

#### 5. *Die Gegenteilendungen*

Es gibt viele strukturelle Gründe, die für eine Pionierrolle der deutschen Gewerkschaften sprechen und dafür, das deutsche Modell von industriellen Beziehungen zum europäischen Vorbild zu nehmen. Es gibt viele historische und politische Gründe, den deutschen Gewerkschaften Zurückhaltung zu empfehlen. Es handelt sich nicht bloß um die Folgen der jüngeren deutschen Vergangenheit, die Geschichte der letzten 120 Jahre, die die Gewerkschaften zwar nicht zu verantworten, für die aber auch sie einzustehen haben. Das europäische Erbe, das wir weiter zu führen haben, ist gekennzeichnet durch multikulturelle und polyzentrische Vielfalt. Eine europa-weite Einheitsstruktur würde der Geschichte der politischen und sozialen Kulturen Europas widersprechen; sie ist weder durchsetzbar noch sinnvoll. Es kommt gerade darauf an, die Vielfalt zu nutzen. Ich glaube, daß sich im Laufe der Zeit ein europäisches Modell, eine europäische Kultur industrieller Beziehungen herauschält, in das viele deutsche Strukturelemente eingebaut sein werden. Aber es handelt sich nicht um eine schlichte Übernahme deutscher Gesetze, sondern um je spezifische Weiterentwicklungen nationaler Systeme in Richtung eines höheren Niveaus von Institutionalisierung, Verrechtlichung, Partizipation, Mitbestimmung, Professionalität, Konfliktregelung, Kompromißbereitschaft und Sozialstaatlichkeit. Gegen eine allzu ausgeprägte Pionierrolle deutscher Gewerkschaften sprechen natürlich die Ansprüche, Ambitionen und Leistungen anderer nationaler Gewerkschaftsbewegungen. Wenn ich auch sagen würde, daß die Bundesrepublik über mehr Strukturvorteile als andere Länder verfügt, so ist dies keine Ausschließlichkeitsaussage, sondern nur eine Aussage über mehr oder weniger, größer oder kleiner. Ein zukünftiges europäisches Modell von sozialer Interessenvertretung wird also auch Bestandteile aus anderen Systemen industrieller Beziehungen enthalten. Und deutsche Gewerkschaften können natürlich lernen von anderen. Um ein Beispiel anzugeben: Die Konkurrenz zwischen drei italienischen Richtungsverbänden hat keineswegs bloß Nachteile, sondern ist ein sehr belebendes Element gegen Sklerose und Bürokratisierung.

#### 6. *Die kleinmütigen Gewerkschaften*

Das größte Hemmnis gegen eine Pionierrolle deutscher Gewerkschaften sind sie selbst. Dies ist nicht etwa der Fall, weil sie nicht selbstbewußt wären, sondern weil sie ein falsches europapolitisches Konzept vertreten. Daß die Gewerkschaften dem neuen Elan

---

europäischer Integration so skeptisch und hilflos gegenüberstehen und ihm deshalb keine eigenen Konturen verleihen können, hat mit charakteristischen Denkmustern und Organisationsstrukturen zu tun: Gewerkschaften sind nationale Verbände, gebunden an die Interessenvertretung nationaler Arbeiterschaften. Internationalismus ist reine Kür für Festreden. Die Gewerkschaften leiden unter einer Auszehrung an utopischen Gehalten ihrer Politik. Gerade weil die (westeuropäischen) Gewerkschaften viel erreicht haben, weitergehende Vorstellungen jedoch von einer anderen, nichtkapitalistischen Welt zerstoßen sind, neigen sie zu Pragmatismus und Professionalisierung in ihrer Arbeit. So nützlich solche Eigenschaften sind, so wenig darf übersehen werden, daß mit dem Verlust von Zukunftsideen die Fähigkeit zum gestalterischen Eingriff in langfristig verlaufende Entwicklungsprozesse schwindet. Ein Vorgang, der am Projekt Europa an den falschen Einschätzungen, an Desorientierungen und an billigen Schlagwörtern mustergültig zu beobachten ist.

### 6.1 Das falsche Europa-Bild der Gewerkschaften

Das ganze Elend des gewerkschaftlichen Bildes von Europa zieht sich in der verengten und sich selbst blockierenden Redeweise vom "Europa des Kapitals" zusammen. Führende Vertreter der deutschen Gewerkschaften sprechen von den Wolfsgesetzen des Marktes, denen Europa ausgesetzt werden soll, oder gar vom Rückfall in den Manchester-Liberalismus. Diese Redeweisen sind nichts weiter als politische Unbeholfenheit eines Sozialakteurs, der verlernt hat, in großen Zusammenhängen perspektivisch und zukunftsweisend zu denken. In einem vom Kapital beherrschten Europa kann man sich schön bequem einigeln; es ist eine reine Abwehrhaltung, eine Position des Ohnmichels. Eigentümlich, wie sehr die eigene Vergangenheit als überaus erfolgreicher gesellschaftsreformierender Kraft negiert wird. Diese Haltung ist umso unverständlicher, weil die genuin europäische Erfindung des Sozialstaates ein Ergebnis der politischen und gewerkschaftlichen Arbeiterbewegung Europas ist. Aber auch deshalb, weil Teil der politischen Opposition der organisierten Arbeiterschaft stets die Idee eines geeinten und sozialen Europa jenseits der Grenzen nationalistischer, militaristischer und imperialistischer Staaten war. Für die deutschen Gewerkschaften kommt noch die Lehre aus der Vergangenheit hinzu, die Erkenntnis nämlich, daß es deutsche Sonderwege und Alleingänge nicht mehr geben kann und Alternativen zu einer Zusammenarbeit aller Länder und Völker Europas nicht bestehen.

Daß die Gewerkschaften ihre historische Kontinuität verloren haben, sich in eine selbstverordneten Defensive begeben haben, statt Konzepte für eine soziale Sicherheitspartnerschaft in Europa zu entwickeln, hat mit Realitätsverlust und einem Verkommen dessen zu tun, was der österreichische Schriftsteller Robert Musil "Möglichkeitssinn" genannt hat. Dieselbe Fehleinschätzung wiederholt sich bezüglich des engeren Bereiches des gemeinsamen Binnenmarktes. Die verschiedenen Szenarien, darunter am prominentesten der Cecchini-Report, prognostizieren Wachstums- und Beschäftigungsgewinne beträchtlichen Umfangs. Die Gewerkschaften hingegen gehen bis heute mehrheitlich davon aus, daß der "Single European Market" ein Spiel von Gewinnern und Verlierern in dem Sinne ist, daß der Nutzen der einen die Kosten der anderen sind. Sie verkennen die ökonomische Dynamik des Binnenmarktes und damit zugleich die politische Attraktivität von EG-Europa. Die politische Bedeutung des europäischen Einigungsprozesses als eines Positiv-Summenspiels und eines Projekts, das wirtschaftlichen Nutzen für alle offeriert, sollte den Gewerkschaften der europäischen Länder eigentlich nicht verbor-

---

gen bleiben. Es kann sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf europäischer Ebene wiederholen, was sich in fast allen westlichen Nationalökonomien nach dem 2. Weltkrieg ereignete: Eine florierende Wirtschaft, an der alle teilhaben. Geflügelt das Wort des früheren sozialdemokratischen Wirtschaftsministers Karl Schiller: "Es ist eine unglaubliche Chance für die Politik, das reale Einkommen aller zu steigern, ohne irgend jemanden irgend etwas wegzunehmen." Der Schiller'sche Satz ist nur wahr geworden, weil die Gewerkschaften für die soziale Balance gesorgt haben. Dies gilt es heute, nunmehr in Europa zu wiederholen: Die sozialen und wirtschaftlichen Diskrepanzen zwischen Nord- und Südeuropa, wirklich dramatisch allerdings zwischen West- und Osteuropa, werden nicht von selbst und gleichsam marktmechanisch eingeebnet, sondern bedürfen der zielgerichteten Intervention gewerkschaftlicher Euro-Akteure. Das Konzept der blockübergreifenden bzw. nunmehr blockintegrierenden Sicherheitspartnerschaft zwischen West und Ost - wie auch das Konzept der Entwicklungspartnerschaft zwischen Nord und Süd - lebt von der Solidarität mit den Benachteiligten oder rationalistischer und realistischer formuliert: von dem Kalkül, die eigene Reichtumszone und das Demokratiemodell sich rückversichernd durch sozialen Interessenausgleich und Ausdehnung in den Osten und Süden zu erhalten. So gesehen, ist die soziale Sicherheitspartnerschaft eine unglaubliche Chance für gewerkschaftliche Politik in Europa.

## 6.2 Die falschen Ängste der Gewerkschaften

Wir reden über ein überaus aktuelles Thema: Angesichts des rapiden, teils auch ungestümen Fortgangs der Europäisierung aller Politik-, Lebens- und Arbeitsbereiche nimmt die Handlungslücke zwischen den Erfordernissen und der Praxis einer europapolitischen Strategie der Gewerkschaften, die sich noch immer in nationalen Wagenburgen eingeschlossen halten, beängstigende Ausmaße an.

Eine These: Die Angst der deutschen Gewerkschaften vor dem Sozialdumping der europäischen Niedriglohnländer innerhalb und außerhalb der EG ist die extreme Version eines nationalstaatlich verengten Denkmusters und eines national begrenzten Blickes von Interessenvertretung. In diesen deutschen Ängsten kommt immerhin eines klar zum Ausdruck. Es gibt nicht nur Konkurrenz zwischen Unternehmen oder zwischen Ländern, sondern - und zwar in erheblichem Umfang - zwischen nationalen Arbeiterbewegungen und zwischen gewerkschaftlichen Interessenvertretungen. Zu dem letzten Gesichtspunkt könnten ausländische Gewerkschaften eine lange Gegenliste von Beschwerden aufstellen. Sie könnten sprechen vom "high-tech"-Dumping der Deutschen, vom Dumping durch berufliche Qualitätsausbildung, vom Regelungsdumping sozial friedfertiger Gewerkschaften. Immerhin hätten ausländischen Kollegen die empirische Wahrheit mehr auf ihrer Seite als die deutschen Gewerkschaften. Die deutsche Wirtschaft samt ihrer Arbeitnehmer und Gewerkschaften konkurriert die anderen weg, nicht umgekehrt. Um einen Ausweg aus der Blockade gegenseitiger Dumpingvorwürfe anzubieten, zitiere ich aus einem Europa-Papier der den deutschen Sozialdemokraten nahestehenden Friedrich-Ebert-Stiftung: "Die vielbeschworene Gefahr des Sozialdumpings aus den europäischen Niedriglohnländern erweist sich bei näherem Hinsehen als weitgehend unbegründet. Dahinter steht vielfach ein wirtschaftlich sinnvoller Strukturwandel, hervorgerufen durch einen wünschenswerten Aufholprozeß der wirtschaftlich schwächeren EG-Länder" (Reihe Eurokolleg 4/1990, S. 2).

Das Entwicklungsniveau der europäischen Länder ist so unterschiedlich, daß daraus divergierende sozio-ökonomische Interessenlagen auch und gerade für die Gewerkschaften



---

die eng mit dem erreichten Entwicklungsniveau zusammenhängen und zu denen auch niedrige Lohn- und Sozialkosten zählen können. Aber hierbei handelt es sich um die armen Länder, die mit vergleichsweise einfachen Hilfsmitteln gegen das "Hocheffizienz-Syndrom" reicher Länder wie der Bundesrepublik ankämpfen müssen und hierbei unsere Gewerkschaften als integrierten Teil dieser Hochleistungs- oder Hochlohngesellschaft wiederfinden.

Eine Schlußfolgerung: Es gibt handfeste Interessengegensätze und damit Konkurrenz zwischen nationalen Gewerkschaftsbewegungen. So wie einst die Gewerkschaften es mit ihrer Idee einer sozialen Demokratie vermocht haben, die Konkurrenz der einzelnen Arbeiter durch solidarischen Zusammenschluß zu überwinden, so bedarf es heute der Strategie eines modernen Internationalismus und einer europapolitischen Vision, um ein Gegengewicht zu schaffen. Angesichts der großen Unterschiede - auch innerhalb Europas - zwischen den Reichtums- und den Armutszonen drängt sich die Idee einer Grenzen überschreitenden, zwischengewerkschaftlichen Kooperation auf, die etwas anderes wäre als die billige Polemik gegen das Europa des Kapitals. Es handelte sich vielmehr darum, Kompromisse und Interessenausgleiche zwischen nationalen Gewerkschaftsbewegungen herzustellen. Im eigenen Interesse müssen es die Gewerkschaften der reichen Länder nicht nur zulassen, sondern aktiv fördern, daß ein höheres Niveau an Wirtschaftskraft, Sozialstandard und Umweltschutz in den bislang weniger entwickelten Ländern erreicht wird. Ich rede nicht einer moralischen Solidaritätsgeste das Wort, sondern einer rational kalkulierenden Strategie, die man Solidarität nennen kann, weil sie im Bewußtsein eigener Anfälligkeit den Reichtumstransfer in die Armutszonen fördert.

Eine These: Die von den Gewerkschaften verlangte Harmonisierung der Arbeits- und Sozialbedingungen ist angesichts der großen Unterschiedlichkeit in den europäischen Ländern keine Politik der Solidarität, sondern eine Politik extremer Ungleichheit. "Harmonisierung" ist nicht nur eine denkfaule Propagandaformel, sondern entspricht einer verdeckten nationalen Sichtweise, die nur auf dem Hintergrund der Nichtkenntnis der Bedingungen und Interessenlagen der Gewerkschaften in anderen Ländern möglich ist. Man muß deutlich darauf verweisen, daß das Lohn- und Sozialniveau nicht unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungskraft festgelegt werden kann. Die Frage ist also, auf welchem Niveau eine europäische Harmonisierung stattfinden soll. Wird ein hohes Niveau festgeschrieben - etwa das bundesdeutsche -, so treibt man die anderen in den ökonomischen Bankrott. Nimmt man ein niedriges Niveau, dann ist es für die "high-tech"-Länder ohne jede Bedeutung. Der Mittelweg ist keineswegs golden, weil er die Schwächsten bestraft, ohne die Starken zu schützen.

Schlußfolgerung: Da es keine europäische Zauberformel für eine Politik der Harmonisierung gibt, brauchen die Gewerkschaften ein Instrumentarium, das ihnen eine Strategie der Vielfalt und der Differenzierung erlaubt. Es wird endlich Zeit, daß die Gewerkschaften von den vielfältigen Chancen Gebrauch machen, die ihnen eine Konzeption der abgestuften, verhandelten und regulierten Flexibilität zur Verfügung stellt. Es geht also nicht um Deregulierung von Arbeits- und Sozialbeziehungen, sondern im Gegenteil um die flexible Regulierung vielfältiger und differenzierter Problemlagen, die mit einem dichten Netz von Flexibilitätsketten zu bearbeiten sind.

Eine These: Das europäische Splitterwerk gewerkschaftlicher Organisationsformen wie der Flickenteppich gesetzlicher und tariflicher Vorschriften sind in hohem Maße ein Erbe nationalstaatlicher Kapitalismen. Die Entnationalisierung der Gewerkschaften wird nur Schritt für Schritt vorankommen. Allein die Vielfalt an gesellschafts- und tarif-

---

politischen Vorstellungen sowie an organisationsstrukturellen Gegebenheiten der europäischen Gewerkschaften degradiert jegliche Idee einer europaweiten Harmonisierung der Arbeits- und Sozialbedingungen durch eine einheitliche Gewerkschaftspolitik zum naiven Wunschdenken. Diesen Zustand zu betrauern, nützt keinem. Es kommt vielmehr darauf an, in der gewerkschaftlichen Vielfalt eine Stärke zu sehen und durch ihre geschickte Kombination einen Integrations- und Vereinigungsgewinn zu erzielen. Es geht um europäische Perspektiven und Visionen; es geht nicht um Angleichung, sondern um die Vermittlung, den Interessenausgleich, die Koordination zwischen den Gewerkschaften. Dazu braucht es einer personell und finanziell gut ausgestatteten gewerkschaftlichen Euro-Organisation. Aber da lachen sich die unternehmerischen Tarifgegner ins Fäustchen. Kärglich geht es in den internationalen Organisationen der Gewerkschaften zu. Gerade mal zwei Sekretäre hat der Europäische Metallarbeiter Bund angestellt. Von ihren 670 Millionen DM Einnahmen (1989) hat die IG Metall 80 Millionen für den DGB und 3 Millionen für internationale Gewerkschaftsverbände - also stolze 0,4 Prozent - ausgegeben. Geht es gar um den Transfer gewerkschaftspolitischer Kompetenzen von der nationalen auf die supranationale Ebene, dann sind die Gewerkschaften nicht weniger auf nationale Souveränität bedacht als die von ihnen ansonsten so arg geschmähte frühere Premierministerin Großbritanniens.

Schlußfolgerung: Von der Realisierung der notwendigen Balance zwischen einem Maximum an Vielfalt und Differenzierung in der gewerkschaftlichen Interessenvertretung und einem Mindestniveau an einheitlicher, grenzüberschreitender Interessenvertretung ist man noch weit entfernt. Dringend erforderlich ist der freie zwischengewerkschaftliche Dialog über Branchen- und Staatsgrenzen hinweg. Man ist sich gegenseitig fremd, mißtraut sich, kennt weder die Tradition noch die aktuelle Interessenlagen der anderen: Dem gegenzusteuern, verlangt ein dichtes Kommunikationsnetz zwischen den europäischen Gewerkschaften. Nur dann wird es möglich sein, zu abgestimmten Positionen zu kommen. Der Sozialraum Europa ist Sache der Gewerkschaften, nicht der Kommission.

Das nationalstaatliche Erbe engt die gewerkschaftlichen Denkmuster ein. Aber in dem Maße, wie die Entstaatlichung von Politik, Wirtschaft und Kultur vorankommt, ist auch die Entnationalisierung von Gewerkschaftspolitik und Gewerkschaftsorganisation unumgänglich. Die deutschen Gewerkschaften könnten und müßten dank ihrer Größe und Stabilität eine Pionierrolle auf dem Wege zu einer europäischen Gewerkschaftspolitik spielen. Es kann nicht darum gehen, für eine nationale Gewerkschaft eine hegemoniale Position aufzubauen, sondern ganz im Gegenteil kommt es auf die Herausbildung eines post-nationalen gewerkschaftlichen Euro-Akteurs an. Eine europäische Gewerkschaftseinheit freilich kann nicht als gigantische Organisationseinheit im Sinne einer "one big union", sondern muß vielmehr als interagierendes Geflecht gewerkschaftlicher Organisationsvielfalt gedacht werden. Würde es den Gewerkschaften gelingen, die Idee einer sozial-ökologischen Sicherheitspartnerschaft durch supranationalen Lastenausgleich zu realisieren, dann könnten sie der Anforderung gerecht werden, ein zukunftsweisender Architekt des neuen Europas zu werden.

#### Literatur:

Braudel, Fernand: Die Welt des Mittelmeeres, Frankfurt 1987

Cecchini, Paolo: Europa '92 - Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988

Jacobi, Otto: Bausteine einer europäischen Zukunftsgemeinschaft, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Nr. 3/1990, Bonn

- 
- Jacobi, Otto: Elements of a European Community of the Future, in: Crouch, Colin/Marquand, David (eds.):  
The Politics of 1992, Basil Blackwell, Oxford 1990
- Kassalow, Everett M.: The Social Charter and the European Community, Paper for IRRA Annual Meeting  
1990, Washington
- Morin, Edgar: Europa denken, Frankfurt 1988
- Pfaller, Alfred: Europäischer Binnenmarkt und Arbeitnehmerrechte: Bedrohungen, Chancen, Strategien, in:  
Reihe Eurokolleg der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 4/1990
- Senghaas, Dieter: Europa 2000 - Ein Friedensplan, Frankfurt 1990
- Steinkühler, Franz (Hg.): Europa '92 - Industriestandort oder sozialer Lebensraum, Hamburg 1989

---

## Zu den AutorInnen

- Manfred H. Bobke-von Camen* Dr. jur., Mitarbeiter beim IG-Metall Vorstand, Frankfurt/M.
- Klaus Buchholz* Stellv. Generalsekretär beim Europäischen Metallarbeiter Bund (EMB), Brüssel
- Klaus Busch* Prof. Dr., Fachbereich Sozialwissenschaften, Universität Osnabrück
- Frank Deppe* Prof. Dr., Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg
- Otto Jacobi* Dr., freier Sozialwissenschaftler und nationaler Korrespondent des EG-Projektes "European Observatory of Industrial Relation", Frankfurt/M.
- Karin Rögge* Dipl.-Pol., Leiterin des Büros des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks bei den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel
- Susanne Schunter-Kleemann* Prof. Dr., Wissenschaftliche Einheit Frauenstudium und Frauenforschung, Hochschule Bremen
- Kurt P. Tudyka* Prof. Dr., Zentrum für europäische und internationale Studien, Katholische Universität Nijmegen
- Klaus-Peter Weiner* Dipl.-Pol., Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg

---

## **FEG Arbeitspapiere**

**Nr. 1:** Deppe, Frank, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen,

*(Februar 1990) UKB 10 DM*

**Nr. 2:** Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration,

*(Mai 1990) UKB 6 DM (vergriffen)*

**Nr. 3:** Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten,

*(Januar 1991) UKB 7 DM*

**Nr. 4:** Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92,

*(April 1991) UKB 10 DM*

FEG: Leiter Prof. Dr. F. Deppe

Koordinator: Dipl. Pol. Kl.-P. Weiner

Redaktion Arbeitspapiere: F. Deppe, K. Stegmüller, Kl.-P. Weiner. Bestellungen an FEG,  
Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg, Wilhelm-Röpke-Straße 6, Block G,  
3550 Marburg, T 06421/285685