

Gewerkschaftliche Monatshefte 8'88

Internationale Politik

Schuldenerlaß für die Dritte Welt

Europäischer Binnenmarkt
und Gewerkschaftspolitik

Europäische Medienpolitik
zwischen Kultur und Kommerz

Gewerkschaften im
sowjetischen Reformprozeß

Arbeitsbeziehungen in Südafrika

Mit Beiträgen von:
Franz Nuscheler, Wolfgang Däubler,
Jörg Becker, Hansgeorg Conert,
Michael Kittner u. a.

„ Die Gewerkschaftlichen Monatshefte sollen ein Diskussionsorgan sein, in dem Gewerkschafter und Vertreter der Wissenschaft, Vertreter unseres Sozialpartners wie des öffentlichen Lebens Gelegenheit haben, in eingehender Diskussion zur Lösung der Wirtschafts- und Sozialprobleme beizutragen. „ Hans Böckler

39. Jahrgang
August 1988

bund
VERLAG

Europäischer Binnenmarkt und Gewerkschaftspolitik

Prof. Dr. Wolfgang Däubler, geb. 1939 in Berlin, Studium der Rechtswissenschaften in Tübingen, Hamburg, Berlin, Dijon, ist seit 1971 Professor für Arbeits- und Wirtschaftsrecht an der Universität Bremen.

Binnenmarkt Europa – die sichere Perspektive

Der Gemeinsame Binnenmarkt ist zu einem beherrschenden politischen Thema geworden. Alle Welt denkt an die Zeit nach dem 31. Dezember 1992, wenn Menschen, Waren und Dienstleistungen von Sizilien bis Dänemark und von Irland bis Niederbayern frei zirkulieren können – nicht anders als heute zwischen Baden-Württemberg und Niedersachsen. Die Erwartungen sind beträchtlich. Nach einer Anfang Mai 1988 vom Ifo-Institut durchgeführten Umfrage bei repräsentativ ausgewählten Führungskräften der Industrie und des Baugewerbes rechnen 64 Prozent der Betriebe mittelfristig mit stärker steigenden Umsätzen; nur 4 Prozent erwarten einen Rückgang.¹ Mehr als die Hälfte der Befragten beklagte Informationsdefizite; nur 4 Prozent hatten am Thema „Binnenmarkt“ kein Interesse.

Eine vergleichbare Umfrage unter hauptamtlichen Gewerkschaftssekretären existiert nicht. Es steht zu befürchten, daß die Rubrik „keine Antwort“ oder „weiß nicht“ einen nicht unbeträchtlichen Anteil ausmachen würde. Daß die Rahmenbedingungen für gewerkschaftliches Handeln immer mehr aus dem nationalen Bereich wegverlagert werden, ist zwar schon vor 13 Jahren in dieser Zeitschrift betont worden,² doch spielt diese Tatsache im Alltagsbewußtsein so gut wie keine Rolle. Haben nicht *wir* die Verkürzung der Wochenarbeitszeit erreicht, ohne daß das Ausland einschließlich EG-Kommission über die Rolle des Zuschauers hinausgekommen wäre?

Die Ausklammerung der europäischen Ebene war in der Vergangenheit insofern verständlich (wenn auch nicht zu rechtfertigen), als die Gemeinschaft auf sozialpolitischem Gebiet weithin Zurückhaltung übte und als der „Gemeinsame Markt“ zwar ein engeres Zusammenrücken der nationalen Volkswirtschaften zur Folge hatte, aber einen deutlichen Unterschied zwischen „Binnen-“ und „Außenhandel“, zwischen Investitionen im Inland und solchen in anderen Mitgliedstaaten bestehen ließ. Dies soll bis Ende 1992 anders werden. Der 1987 durch die Einheitliche Europäische Akte³ (= EEA) in

1. Mitgeteilt in Handelsblatt v. 13. 6. 1988, S. 12.

2. Feldengut, K., Die europäische Gewerkschaftsbewegung und die Europäische Gemeinschaft, GMH 8/1975, S. 496 ff.

3. Text in: BGBl 1986, II, S. 1104 und EuR 1986, 176 ff.

den EWG-Vertrag eingefügte Art. 8a bestimmt in seinem Abs. 2: „Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.“

Im „Weißbuch Binnenmarkt“, auf das in der EEA als grundlegendes Dokument Bezug genommen wurde,⁴ hat die Kommission auf 52 Seiten die Maßnahmen dargestellt, die bis zum 31. Dezember 1992 getroffen werden müssen. Dazu zählt etwa die volle Durchsetzung des freien Warenverkehrs, insbesondere die Beseitigung der sogenannten technischen Handelshemmnisse (Beispiel: Unterschiedliche Anforderungen an die Verkehrssicherheit von Kraftfahrzeugen) oder des freien Dienstleistungsverkehrs – im Transportsektor nicht anders als bei Banken, Versicherungen und Reisebüros. Man wird in Zukunft einen belgischen Spediteur bestellen, sich bei einer französischen Firma versichern und die Ferienreise bei einer englischen Gesellschaft buchen können. Qualifikationsnachweise und Diplome sollen auch in den anderen Mitgliedstaaten gelten, der Kapitalverkehr soll liberalisiert werden; inwieweit auch eine gemeinsame Währung entsteht, wird derzeit diskutiert. Die Grenzkontrollen sollen bis 1992 endgültig abgeschafft sein, weil die Anlässe weggefallen sind und polizeiliche Maßnahmen auch im Innern des jeweiligen Landes getroffen werden können.

Zwischen einem solchen Programm und seiner Realisierung können erhebliche Differenzen bestehen. Trotz des dem Weißbuch beigefügten Zeitplans ist ein gewisses Maß an Skepsis angebracht, zumal der „Gemeinsame Markt“, der der Sache nach nichts anderes bedeutet als der nunmehr angezielte „Binnenmarkt“,⁵ an sich bis zum Ende der zwölfjährigen Übergangszeit, das heißt bis 1992 hätte verwirklicht sein müssen. Dennoch: Für den Blick in die Zukunft spielt es letztlich keine Rolle, ob der Binnenmarkt 1992 oder erst 1995 erreicht ist. Selbst wenn er in diesem Jahrhundert Utopie bleiben würde (was kaum anzunehmen ist), läßt sich Europa nicht mehr verdrängen: Auch eine Annäherung an einen Binnenmarkt verändert die Spielregeln, die bisher gegolten haben. Daß aber schon heute eine ganze Reihe von Schritten unternommen werden, zeigt ein gelegentlicher Blick in das Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

Sozialraum Europa – die unsichere Perspektive

Je binnenmarktähnlicher die Verhältnisse innerhalb des Europa der Zwölf werden, um so stärker können auch die Rückwirkungen auf die Stellung der

4 Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310 endg., veröffentlicht in der Reihe „Dokumente“ der Kommission der Europäischen Gemeinschaft. Kurze Darstellung im Bulletin der EG Heft 6/1985, S. 19 ff. Die Bezugnahme findet sich in der der EEA beigefügten Schlußakte (abgedruckt u. a. in: Grabit, Kommentar zum EWG-Vertrag, München: Beck, Loseblatt, Stand September 1987, S. 25), wo es heißt: „Die Konferenz möchte mit Art. 8a den festen politischen Willen zum Ausdruck bringen, vor dem 1. Januar 1993 die Beschlüsse zu fassen, die zur Verwirklichung des in diesem Artikel beschriebenen Binnenmarktes erforderlich sind, und zwar insbes. die Beschlüsse, die zur Ausführung des von der Kommission in dem Weißbuch über den Binnenmarkt aufgestellten Programms notwendig sind.“

5 Zum Verhältnis der Begriffe „Binnenmarkt“ und „Gemeinsamer Markt“ s. Grabit, a.a.O., Art. 8a Rn 3 mwN.

Arbeitnehmer und die Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften sein. Niemand würde eine Gewerkschaft für voll handlungsfähig und durchsetzungsstark halten, deren Wirkungsbereich sich auf ein Bundesland wie Hessen oder Nordrhein-Westfalen beschränkt: Unternehmen könnten ihrem Druck ausweichen und lieber in Bremen oder Bayern produzieren, staatliche Entscheidungen würden häufig auf Bundesebene fallen, wo die „Freunde aus der Provinz“ nur wenig ausrichten könnten. Warum sollte es in Europa grundsätzlich anders sein? Wird nicht auch dort die Notwendigkeit bestehen, den großen Markt von einer Stelle aus mit Vorgaben zu versehen, die aller Voraussicht nach in Brüssel, Luxemburg oder Straßburg liegen wird? Können unterschiedliche Sozialsysteme (und damit verbundene unterschiedliche Sozialkosten) Bestand haben, wenn sich zahlreiche andere Faktoren von der Erschließung des Verkehrs bis zur Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte angeglichen haben?

Ein Abbau sozialer Errungenschaften droht freilich nicht erst nach der Vollendung des Binnenmarkts. Schon heute besteht die Gefahr eines „Sozialkostenwettbewerbs“, des Ausweichens der Unternehmer auf Standorte mit billigeren Arbeitsplätzen. Nur selten ist man sich der Unterschiede bewußt, die bei Einkommen und Lebensstandard innerhalb der Gemeinschaft bestehen: Der Lebensstandard liegt in zwei Mitgliedstaaten 50 Prozent unter dem europäischen Durchschnitt, während er in zwei weiteren (darunter auch in der Bundesrepublik) um 40 Prozent darüber liegt.⁶ Dies läuft auf ein Verhältnis von drei zu eins hinaus; vergleicht man die reichsten und ärmsten Regionen, kommt man auf eine Relation von zehn zu eins.⁷

Unterschiede bestehen nicht nur in den Lohnkosten, sondern auch in der rechtlichen Absicherung der abhängig Beschäftigten. Dies kann es nahelegen, eine „Flucht aus dem nationalen Arbeitsrecht“ ins Auge zu fassen, ohne an den bisherigen Standorten etwas zu ändern. Die grenzüberschreitende Fusion könnte hierfür ebenso ein Mittel sein⁸ wie etwa das Ausweichen in eine Gesellschaftsform des europäischen Rechts.⁹

Gibt es Gegenmittel, um eine solche Entwicklung zu verhindern? Gibt es auf der Ebene der EG etwas ähnliches wie das deutsche Sozialstaatsprinzip? Gibt es eine reale Grundlage für die Aussage des Präsidenten der Kommission, er sei „nicht dazu da, auf den Trümmern des Sozialen für eine starke Wirtschaft zu kämpfen“?¹⁰ Welche Handlungsmöglichkeiten stehen den Gewerkschaften sonst zur Verfügung?

6. Angaben nach Delors, J., Ansprache anlässlich der Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion zum Europäischen Binnenmarkt am 2. Mai 1988, in: Arbeitskreis Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt – europäischer Sozialraum*, S. 18.

7. S. Fußnote 6.

8. Dazu Däubler, W., *Grenzüberschreitende Fusion und Arbeitsrecht*, *Der Betrieb*, September 1988.

9. Am aktuellsten dürfte insoweit die europäische Aktiengesellschaft sein – s. Delors, a.a.O., S. 16 f.

10. So Jacques Delors im Gespräch mit Heide Langguth *GMH* 1/1988, S. 28.

Die traditionelle Berufung auf die Grundrechte des Grundgesetzes scheidet aus, da das Gemeinschaftsrecht nach der Rechtsprechung auch des Bundesverfassungsgerichts absoluten Vorrang vor dem nationalen Recht besitzt.¹¹

Die sozialpolitischen Normen des EWG-Vertrages

Seinem Gegenstand nach ist der EWG-Vertrag primär an den Märkten für Güter und Dienstleistungen ausgerichtet. Dies bedeutet jedoch nicht, daß der Arbeitsmarkt völlig ausgeblendet bliebe; die auf ihn bezogenen Normen weisen jedoch ein höheres Maß an Unbestimmtheit auf.

Nach seiner Präambel ist der EWG-Vertrag von den beteiligten Regierungen mit dem Vorsatz geschaffen worden, „die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben“.¹² Art. 2 des Vertrages nennt als eine Aufgabe der Gemeinschaft die „beschleunigte Hebung der Lebenshaltung“. Art. 117 Abs. 1 greift diesen Gedanken auf, indem er bestimmt: „Die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen.“

Abs. 2 derselben Vorschrift beantwortet die Frage, wie die „Angleichung im Wege des Fortschritts“ bewerkstelligt werden soll. Die Schöpfer des Vertrages sahen insoweit drei Möglichkeiten, die gleichberechtigt nebeneinander stehen: Eine solche Entwicklung kann sich „sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes (1) als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren (2) sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften (3) ergeben.“ Besonderes Vertrauen wurde ersichtlich in die Eigendynamik der Wettbewerbsordnung auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen („Wirken des Gemeinsamen Marktes“) gesetzt, was nicht zuletzt daran deutlich wird, daß – abgesehen von den Regeln der Art. 123 ff. EWG-Vertrag über den Europäischen Sozialfonds – keine speziellen sozialpolitischen Verfahren oder Mittel der Rechtsangleichung vorgesehen sind. Art. 118 EWG-Vertrag verpflichtet die Kommission lediglich, eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern, zu denen unter anderem Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen gezählt werden. Die Einheitliche Europäische Akte hat diese „Grundrichtung“ bestätigt. Der neue Art. 118 a EWG-Vertrag sieht den Erlaß von Mindestvorschriften zur „Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt“ vor; in der Präambel der EEA wird ausdrücklich nicht nur auf die Europäische Menschenrechtskonvention, sondern auch auf die Europäische Sozialcharta Bezug genommen.¹³

11 BVerfG EuGRZ 1987, 10 („Solange II“); BVerfG EuGRZ 1988, 133.

12 Dritte Begründungserwägung.

13 „Entschlossen, gemeinsam für die Demokratie einzutreten, wobei sie sich auf die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte, insbes. Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit, stützen,“ – Fundstelle s. Fußnote 3.

Aus diesen allgemeinen Bestimmungen ergibt sich als eine Art Minimum ein Verbot des „sozialen Dumping“. Den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts ist nur dann Rechnung getragen, wenn die Gemeinschaftsorgane wie die Mitgliedstaaten dafür sorgen, daß auf dem Arbeitsmarkt keine sich möglicherweise immer weiter ausdehnende Unterbietungskonkurrenz besteht;¹⁴ sie wäre das Gegenteil einer „Angleichung auf dem Wege des Fortschritts“. Für eine solche Annahme spricht auch die Vorschrift des Art. 68 Abs. 2 Montanunion-Vertrag, die ein Vorgehen der Kommission gegen ungewöhnlich niedrige Löhne vorsieht, wenn aus ihnen „ungewöhnlich niedrige Preise“ folgen.¹⁵ Der EWG-Vertrag enthält darüber hinaus zwei Vorschriften, die für die Teilgebiete der Lohngleichheit von Mann und Frau (Art. 119) und des Urlaubsrechts (Art. 120) einen „Sozialkostenwettbewerb“ bewußt ausschließen wollen: Die Lohngleichheit von Mann und Frau und die Gleichwertigkeit der Urlaubsregelungen sind 1957 vor allem auf Betreiben Frankreichs in den Vertrag aufgenommen worden, um zu verhindern, daß die französische Wirtschaft aufgrund ihrer sozialpolitischen Vorreiterfunktion Wettbewerbsnachteile erleidet.¹⁶ Angesichts der grundsätzlichen Aussage des Art. 117 EWG-Vertrag stellt dies eine Bestätigung des allgemeinen Grundsatzes dar: Man sollte in zwei (damals) besonders brisanten Bereichen ein „Arbeitskostendumping“ ausdrücklich ausschließen, ohne deshalb etwa ein vergleichbares Vorgehen auf anderen Sektoren zuzulassen.

Die Existenz eines juristischen Fundaments bedeutet freilich nicht, daß damit allein schon ein sozialer Rückschritt verhindert wäre: Aus den allgemeinen Vorgaben des Vertrags konkrete handlungsleitende Normen zu machen, ist eine Aufgabe, die erst noch zu leisten ist. Die juristische Diskussion um den „Sozialraum Europa“ ist bislang noch bruchstückhaft. Erst recht begibt man sich in ungesichertes Terrain, wenn es nicht nur um die Verteidigung des Status quo, sondern um die Schaffung einer europäischen Sozialpolitik geht. Die bisherigen Erfahrungen sind wenig ermutigend.

Zur Praxis der EG-Sozialpolitik

Von der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer einmal abgesehen haben die 30 Jahre EWG von 1958 bis 1988 kaum zu irgendwelchen wesentlichen Veränderungen in den nationalen Arbeitsrechtsordnungen geführt. Was

14 Ebenso Bleckmann, *Europarecht*, 4. Aufl., Köln u.a.: Heymann 1985, S. 481. Die entsprechende Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergibt sich aus Art. 5 EWG-Vertrag.

15 Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl v. 18. April 1951, BGBl 1952, II, 447, Art. 68 Abs. 2: „Stellt die Hohe Behörde (heute: Kommission – WD) fest, daß ein oder mehrere Unternehmen ungewöhnlich niedrige Preise anwenden, und daß sich diese Preise aus Löhnen ergeben, die von diesen Unternehmen auf ein im Vergleich zu den Löhnen desselben Gebietes ungewöhnlich niedriges Niveau festgesetzt worden sind, so richtet sie an diese nach Stellungnahme des Beratenden Ausschusses die erforderlichen Empfehlungen. Sind die ungewöhnlich niedrigen Löhne eine Folge von Regierungsentscheidungen, so setzt sich die Hohe Behörde mit der beteiligten Regierung ins Benehmen, an die sie nach Stellungnahme des Beratenden Ausschusses eine Empfehlung richten kann, wenn es zu keiner Einigung kommt.“

16 Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen: Mohr 1972, S. 936; Jansen, in: Grabitz, a.a.O., Art. 119 Rn 3, Art. 120 Rn 1.

das Verhalten der Gemeinschaftsorgane angeht, so lassen sich drei Phasen unterscheiden.¹⁷

– In den Jahren 1958 bis 1972 passierte – pauschal gesagt – eigentlich gar nichts. Es ergingen keine Rechtsakte; sonstige Einwirkungen auf die Arbeitsrechtsentwicklung in den Mitgliedstaaten sind nicht ersichtlich.

– Die zweite Phase dauerte von 1972 bis 1980 und war insbesondere durch das soziale Aktionsprogramm von 1974¹⁸ gekennzeichnet. In dieser Zeit ergingen eine Reihe von Richtlinien, die in Details auch das deutsche Arbeitsrecht beeinflussten. Auf der Grundlage der sogenannten Massenentlassungsrichtlinie von 1975 wurde der Begriff der Massenentlassungen im Kündigungsschutzgesetz geändert. Die aus dem Jahre 1977 stammende Richtlinie über die Wahrung von Arbeitnehmerinteressen bei Betriebsübernahmen führte zu einer Neufassung des § 613a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Die beiden Gleichberechtigungsrichtlinien von 1975 und 1976 waren entscheidende Auslöser für die Antidiskriminierungsvorschrift des § 611a BGB, während die Richtlinie über den Schutz des Arbeitnehmers bei Insolvenz des Arbeitgebers nicht über das Konkursausfallgeldgesetz von 1974 hinausging.

– Seit 1980 ist die Produktion arbeitsrechtlicher Normen fast völlig zum Erliegen gekommen. Vorschläge zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Unternehmen und vor allem die „Vredeling-Richtlinie“ über Informations- und Anhörungsrechte in transnationalen Konzernen¹⁹ liegen auf Eis. Eine gewisse Ausnahme stellt nur der Arbeitsschutz²⁰ und der Grundsatz der Gleichbehandlung von Mann und Frau dar²¹ – im letzteren Punkt ist gerade die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu einem wichtigen Integrationsfaktor geworden.

Ob von seiten der Gemeinschaft in den kommenden Jahren positive sozialpolitische Initiativen zu erwarten sind, läßt sich im Moment nicht absehen. Im Bereich der „Arbeitsumwelt“ eröffnet Art. 118a EWG-Vertrag die Möglichkeit, durch Mehrheitsentscheidung des Rats Richtlinien zu erlassen, die auch in bezug auf die Humanisierung des Arbeitslebens Mindeststandards festlegen könnten.²²

Auf der anderen Seite droht die Gefahr, daß durch Rechtsakte der Gemeinschaft eine neue Variante der Deregulierung entsteht: Es könnte möglich werden, sich durch Verschmelzung mit einer in einem „angenehmeren“ Mitgliedstaat errichteten Tochtergesellschaft einer „lästigen“ Arbeitsrechtsord-

17 Dazu Hepple, *The crisis in EEC Labour Law*, *The Industrial Law Journal* 2/1987, S. 77 ff. Auf die Schwierigkeiten der Arbeitsrechtsangleichung verwies frühzeitig Kahn-Freund, in: *Università di Firenze, La politica sociale della Comunità economica europea*, Milano: Giuffrè 1960, S. 77 ff.

18 ABl v. 12. 2. 1974, Nr. C 13/1.

19 ABl 1980 Nr. C 297/3 und 1983 Nr. C 217/3 (geänderte Fassung). Dazu Nowak, *Die EWG-Richtlinie über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer*, Heidelberg: Recht und Wirtschaft 1985.

20 Nachweise bei Jansen, in: Grabitz, a.a.O., Art. 118 Rn 31.

21 Dazu zuletzt Steindorff, *Gleichbehandlung von Mann und Frau nach dem EG-Recht*, RdA 3/1988, S. 129 ff.

22 Siehe dazu die Initiative der Abgeordneten Salisch im Europäischen Parlament.

nung zu entziehen.²³ Durchaus real ist die Gefahr, daß die ab Mitte nächsten Jahres mögliche „Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung“²⁴ auch für solche Zwecke verwendet wird: Zwar bestimmt sich die anwendbare Arbeitsrechtsordnung weiter nach dem nationalen Recht, doch kann dieser neuartige Arbeitgeber ohne Änderung der Identität seinen Sitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegen: In diesem Fall ist zumindest zweifelhaft, ob die Tarifbindung und die Interessenvertretung durch Gesamtbetriebsrat und Wirtschaftsausschuß in vollen Umfang erhalten bleiben.²⁵ Erst recht würden sich entsprechende Fragen stellen, wenn allen größeren inländischen Unternehmen die Umwandlung in eine „europäische Gesellschaft“ möglich wäre. Sicherlich wird sich die Frage stellen, ob die Existenz derartiger „Schlupflöcher“ mit den sozialpolitischen Bestimmungen des EWG-Vertrags und den in der Europäischen Sozialcharta niedergelegten Grundrechten vereinbar ist. Primäre gewerkschaftliche Sorge muß es jedoch sein, von vornherein derartige Entwicklungen zu verhindern und nur im äußersten Notfall auf eine Korrektur durch den Europäischen Gerichtshof zu setzen.

Gewerkschaftliche Handlungsmöglichkeiten

Auch in Europa muß sozialer Fortschritt erkämpft werden. Bloßes Vertrauen auf das Recht dürfte noch weniger weiterhelfen als im innerstaatlichen Bereich. Für die Gewerkschaften hat dies drei wesentliche Konsequenzen.

(1) Die durch den (werdenden) Binnenmarkt veränderten Bedingungen verlangen nach einer Erweiterung der programmatischen Vorstellungen. Was zunächst nottut, ist ein von der Mitgliedschaft getragenes Konzept über gewerkschaftliches Handeln in einem Markt der offenen Grenzen. Dies setzt voraus, daß Informationen über den Binnenmarkt nicht Sache einiger Insider bleiben dürfen; Mitglieder und hauptamtliche Gewerkschaftsfunktionäre sollten sich nicht ausschließlich aus der Tagespresse darüber informieren müssen, was in Brüssel geschieht und welche Wirkungen es auf uns hat. In erster Linie ist hier die Bildungsarbeit der Gewerkschaften gefordert – auch wenn es sicherlich schwerfallen wird, bestehende Prioritäten zu ändern und liebgewordene Schulungen über das Lesen von Bilanzen oder das arbeitsgerichtliche Beschlußverfahren stärker in den Hintergrund treten zu lassen. Dennoch geht kein Weg daran vorbei. Erst auf der Basis eines soliden Informationsstands ist es beispielsweise möglich, sachkundig darüber zu diskutieren, ob man eine Harmonisierung des Gesellschaftsrechts, insbesondere der Rechte der Arbeitnehmervertretung im Aufsichtsrat überhaupt akzeptieren will oder nicht.²⁶ Dabei ist selbstredend zu berücksichtigen, daß die Erarbei-

23 Zu den Einzelheiten s. Däubler (Fußnote 8).

24 VO (EWG) Nr. 2137/85, ABl Nr. L 199/1 v. 31. 7. 1985; EWIV-Ausführungsgesetz v. 14. 4. 1988, BGBl I, 514.

25 Die Frage ist bislang nicht erörtert, ergibt sich jedoch aus allgemeinen arbeitskollisionsrechtlichen Grundsätzen.

26 Dafür wohl das Europäische Sozialprogramm des EGB, verabschiedet durch den Exekutivausschuß am 11. und 12. Februar 1988, Ziffer 80, abgedruckt in: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Materialien zur Fachtagung „Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum? – Das Beispiel des Gesellschaftsrechts“ Düsseldorf 1988.

tung einer Programmatik keine rein innerstaatliche Angelegenheit mehr ist, sondern zumindest der Koordination mit ausländischen Gewerkschaften bedarf.

(2) Der gewerkschaftliche Standpunkt muß verstärkt und mit Nachdruck auch gegenüber den europäischen Instanzen zum Ausdruck gebracht werden. Dies bedeutet in praktisch-organisatorischer Hinsicht, daß es in Brüssel oder Straßburg nicht nur ein paar einsame Vorposten geben darf, denen ein Heer von Lobbyisten der Kapitaleseite gegenübersteht.²⁷ Negativ schlägt sicherlich zu Buche, daß die zentralen Entscheidungsinstanzen nicht von einer Wahl durch die Bevölkerung abhängen. Müßte man nämlich auf Wählerstimmen Rücksicht nehmen, wäre die Sensibilität für Arbeitnehmerforderungen erheblich größer.²⁸ Auf der anderen Seite muß man sehen, daß das „europäische Arbeitgeberinteresse“ in sehr vielfältigen und widersprüchlichen Formen in Erscheinung tritt. Uneinigkeit und Konzeptionslosigkeit gibt es nicht nur auf Arbeitnehmerseite.

(3) Die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften aus anderen Mitgliedstaaten darf sich nicht auf den Austausch programmatischer Vorstellungen beschränken. Je einheitlicher das Wirtschaftsgebiet der Gemeinschaft wird, um so weniger kann es sich die Arbeitnehmerseite leisten, auf nationalem Partikularismus zu beharren und notfalls in Kauf zu nehmen, daß die eine Gewerkschaft gegen die andere ausgespielt wird. Solange unterschiedliche Lohnkosten bestehen, existiert überdies ein elementares Eigeninteresse der Gewerkschaften aus den „reicheren“ Mitgliedstaaten, ihre Partnerorganisationen aus den weniger entwickelten Teilen der Gemeinschaft nach Kräften zu unterstützen – ein gut ausgebautes Arbeitsrecht in Großbritannien oder Portugal schützt vor Produktionsverlagerung und macht die deutschen Arbeitsplätze sicherer. Es mag nicht üblich sein, die Dinge so deutlich beim Namen zu nennen, aber Solidarität war auch in der Vergangenheit nicht nur ein moralisches Prinzip, sondern immer auch objektive Voraussetzung für die Wahrung elementarer Eigeninteressen.

Zusammenarbeit kann sich in sehr unterschiedlichen Handlungsformen vollziehen. Sie reichen von der Mitteilung von Informationen (wie stellt die deutsche Unternehmensleitung die Situation und die Politik des Gesamtkonzerns dar?) über Solidaritätstelegramme bis hin zum grenzüberschreitenden Sympathiestreik, der jedenfalls innerhalb eines multinationalen Konzerns auch nach der BAG-Rechtsprechung zulässig ist.²⁹ Kooperation mit ausländi-

27 Vgl. schon Feldengut, a.a.O., S. 498.

28 Richtig Kleinhenz, Die Stellung der Sozialpolitik im politischen Gefüge der EG, in: Lichtenberg (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden: Nomos 1986, S. 21.

29 Für die Zulässigkeit eines Solidaritätsstreiks innerhalb ein und desselben Konzerns grundsätzlich BAG DB 1985, 1695 = EzA Nr. 57 zu Art. 9 GG. Etwas einengend Hergenröder, Der Arbeitskampf mit Auslandsberührung, Berlin: Duncker und Humblot 1987, S. 280 ff. Zur Legalität sonstiger grenzüberschreitender Handlungsformen s. Däubler, Multinationale Konzerne und kollektives Arbeitsrecht – Kontrolle durch gewerkschaftliche Gegenmacht? – in: Däubler-Wohlmuth (Hrsg.), Transnationale Konzerne und Weltwirtschaftsordnung, Baden-Baden: Nomos 1978, S. 217 ff.

schen Gewerkschaften heißt nicht, jede Aktion bedingungslos zu unterstützen oder für das eigene Tun die Demonstrationen der Kollegen im Ausland bereits einzuplanen. Solange es keine engere Integration auf Arbeitnehmerseite gibt, kann sich jede Seite legitimerweise das Recht vorbehalten, im Einzelfall vorübergehend abseits zu stehen. Freilich gibt es eine absolute Grenze, die nie überschritten werden darf. Auch wenn man die Ansichten von Streikenden nicht teilt: In den Rücken fallen darf man ihnen niemals. Es gibt niemanden, der von sich sagen könnte, er hätte immer Recht behalten. Auch Toleranz gehört zur internationalen Solidarität.

Jörg Becker

Europäische Medienpolitik

Zwischen Kultur und Kommerz

Prof. Dr. Jörg Becker, geb. 1946, ist Hochschullehrer am Institut für Politikwissenschaft der TH Darmstadt und wiss. Direktor der KomTech GmbH in Frankfurt. Zahlreiche Veröffentlichungen über Technologiefolgenabschätzungen bei Neuen Medien, Datenbanken, Satellitentechnologie und angewandter Informatik.

Aktuelle Tendenzen grenzüberschreitender und medienübergreifender Konzentration

Die grenzüberschreitende Medienkonzentration kommt in Westeuropa voran, und sie wird bei Schaffung und Vollendung des Binnenmarktes 1992 nach aller Voraussicht noch zunehmen. Für Westeuropa gilt auch, daß solche Konzentrationstendenzen medienübergreifend stattfinden werden: Datenbankproduzenten werden gleichzeitig versuchen, den Markt der Fachzeitschriften zu monopolisieren, die grenzüberschreitende Ausstrahlung von satellitengestützten Fernsehprogrammen wird sicherlich in sehr direkter Abstimmung mit großen Werbekonzernen und Marketingagenturen passieren.¹ Auch wenn über diese grenzüberschreitenden und medienübergreifenden Konzentrationstendenzen in Westeuropa im Detail wenig bekannt ist, eine konkrete Gegenstrategie also schwierig zu entwickeln ist, dürfte die allgemeine Tendenz eindeutig sein. Klar sind auch weitere Trends zu beobachten, die hier knapp benannt werden sollen:

¹ Ausführlich dazu Jörg Becker, Informationskonzerne und gesellschaftlicher Wandel in Westeuropa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1/1987, S. 37-48.