

Sozialpolitik und Arbeitsrecht in der EU – ein Hoffnungsträger für Arbeitnehmer?

von Wolfgang Däubler

- Das EG-Arbeitsrecht betrifft nur einen kleinen Teil des Arbeitnehmerlebens. Es beschränkt sich im wesentlichen auf Gleichheits- und Anhörungsrechte. Die Rechtsprechung des EuGH hat allerdings eine Reihe neuer Akzente gesetzt.
- Die Gemeinschaft muß der Sozialpolitik einen sehr viel höheren Stellenwert einräumen, will sie nicht mittel- und langfristig ihre Existenz aufs Spiel setzen. Die Auseinandersetzungen um den Maastrichter Vertrag haben gezeigt, wie schwach noch immer ihre Akzeptanz in weiten Teilen der Bevölkerung ist.
- Eine umsichtig konzipierte Sozialpolitik schafft keine Wettbewerbsnachteile, sondern fördert die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft.
- Die rechtlichen Instrumente zur Schaffung von sozialem Schutz sind verfügbar.
- Gewerkschaften müssen EU-weit handeln können. Nur wenn sie auf dieser Ebene die Interessen der Arbeitnehmer zur Geltung bringen, wird die Akzeptanzproblematik von den Entscheidungsträgern wirklich ernst genommen.

Zusammenfassung

1. Das heute geltende EG-Arbeitsrecht ist im wesentlichen in den 70er Jahren entstanden. Lediglich im Arbeitsschutz und durch die Richtlinie über Europäische Betriebsräte wurden auch später noch wichtige neue Vorschriften erlassen. Die Rechtsprechung des EuGH hat allerdings durchgehend einen integrationsfreundlichen Standpunkt eingenommen. Durch die weite Auslegung der vorhandenen Vorschriften sind so eine Reihe neuer Akzente gesetzt worden. Allerdings sollte die aktuelle Bedeutung des EG-Arbeitsrechts nicht überschätzt werden: Rund 95% aller Probleme des Arbeitslebens werden weiter auf Grundlage rein nationalen Rechts entschieden.

2. Inhaltliche Schutzvorschriften sind die Ausnahmen. Das EG-Arbeitsrecht beschränkt sich im wesentlichen auf die Gleichbehandlung von EU-Ausländern sowie von Mann und Frau. Es räumt dem einzelnen und den Interessenvertretungen zwar eine Reihe von Konsultationsmöglichkeiten ein, ohne allerdings die bestehenden Entscheidungsstrukturen auch nur im entferntesten anzutasten.

3. Mehr europäische Sozialpolitik würde nicht nur die Ungleichheit von Lebenschancen korrigieren, sondern auch die Gemeinschaft als solche stärken. Angesichts des bestehenden Demokratiedefizites und der mangelnden

Transparenz der Entscheidungsabläufe in der EU benötigt die Gemeinschaft zusätzliche Mittel, um die für ihren Fortbestand notwendige breite Akzeptanz zu schaffen. Sollte die Währungsunion zustandekommen, werden sich die Probleme noch verschärfen.

4. Bessere Sozialstandards führen nicht notwendigerweise zu höheren Kosten. Auch wo dies der Fall ist, ergibt sich typischerweise die Frage, ob die zusätzliche Kostenbelastung nicht durch Optimierung an anderer Stelle ausgeglichen werden kann.

5. Der EG-Vertrag sowie das Maastrichter Abkommen über die Sozialpolitik enthalten zahlreiche Ermächtigungen zu arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen. Sie auszuschöpfen ist eine Frage des politischen Willens.

6. Die für 1996 anstehende Reform des EG-Vertrages könnte insbesondere einen Katalog sozialer Grundrechte bringen. Sie könnte zudem die Gemeinschaft auf das Ziel festlegen, eine "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" für die Bürgerinnen und Bürger in den verschiedenen Mitgliedsstaaten anzustreben.

7. Gewerkschaftliche Handlungsfähigkeit auf EU-Ebene ist wie auf nationaler Ebene entscheidende Voraussetzung dafür, daß die Dinge in Bewegung kommen. Eine grenzüberschreitende Koordinierung der wichtigsten Aktivitäten, insbesondere der Tarifverhandlungen, scheint die aussichtsreichste Strategie zu sein. Engere Formen der Zusammenarbeit bleiben einer ferneren Zukunft vorbehalten.

8. Die Aufnahme mittel- und osteuropäischer Staaten in die EU würde auch die Sozial- und Regionalpolitik der Union in ihrer jetzigen Form überfordern. Eine Aufnahme ist kurzfristig nicht möglich. Sie sollte aber durch Handelserleichterungen und gezielte Industrieförderung entsprechend vorbereitet werden.



1. Die Sozialpolitik – noch immer ein Stiefkind der Europäischen Integration

Nach 12 Jahren Dornröschenschlaf...

Schon der Start war sehr zögerlich. Wer sich die Aufgabe stellt, die sozialpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft in den Jahren **1958-1970** zu beschreiben, braucht sich nicht sehr zu mühen. Bis auf zwei Verordnungen, die die Benachteiligung von Wanderarbeitnehmern in der Sozialversicherung ausschließen sollten, herrschte **fast durchweg Funkstille**. Die Proklamation des Art. 117 Abs. 1 EWG-Vertrag („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“) blieb unbeachtet. Der Europäische Sozialfonds verwaltete in relativ kleiner Dimension seine Mittel und sah sich 1965 mit der Frage konfrontiert, angesichts verschwindend geringer Arbeitslosigkeit nach neuen Betätigungsfeldern suchen zu müssen.

...Aufbruch zu neuen Ufern in den 70er Jahren

Mit dem Pariser Gipfel von **1972 änderte sich die Situation grundlegend**. Auf der Basis eines vom Rat 1974 beschlossenen **Aktionsprogramms** wurden zahlreiche Richtlinien erlassen, die bis heute den Kern des Europäischen Arbeitsrechts ausmachen. Dies sind:

- Die Lohngleichheitsrichtlinie vom 10. Februar 1975,
- die Gleichbehandlungsrichtlinie vom 9. Februar 1976,
- die Richtlinie über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit vom 19. Dezember 1978,
- die Massenentlassungsrichtlinie vom 17. Februar 1975,

- die Richtlinie über die Wahrung der Arbeitnehmeransprüche beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen vom 14. Februar 1977,
- die Insolvenzrichtlinie vom 20. Oktober 1980.

Aus Arbeitnehmersicht läßt sich unschwer von den „goldenen 70ern“ sprechen – auch wenn damals bei Gewerkschaftern eher Enttäuschung darüber vorherrschte, daß die sehr viel weitergehenden Vorstellungen des sozialpolitischen Aktionsprogramms nicht verwirklicht wurden. Dort war von umfassender Humanisierung der Arbeitsbedingungen und tiefgreifender Demokratisierung der Betriebe die Rede gewesen.

Die britische Blockadepolitik...

Mit dem **Ende der 70er Jahre** begann die dritte Phase, die der **Stagnation**. Äußerer Anlaß war der Regierungswechsel in Großbritannien. Premierministerin Margaret Thatcher präsentierte das radikalste Deregulierungsprogramm des Jahrhunderts und hätte sich selbst völlig unglaubwürdig gemacht, hätte sie auch nur die kleinsten Brüsseler Regulierungsversuche gestützt. So scheiterten alle Initiativen der EG-Kommission – etwa über einen Mindestschutz bei Leiharbeit, befristeter Arbeit und Teilzeitarbeit – am britischen Veto. Mehrheitsentscheidungen ließ der EWG-Vertrag in seiner damaligen Fassung auf sozialpolitischem Gebiet nicht zu.

Das „**Weißbuch Binnenmarkt**“ von 1985, das für die Gemeinschaft insgesamt einen neuen Integrationsschub bringen sollte (und auch weitgehend brachte), **klammerte die Sozialpolitik** und das Arbeitsrecht ausdrücklich **aus**. Immerhin war es möglich, in die **Einheitliche Europäische Akte** zwei sozialpolitische Bestimmungen aufzunehmen:

- Art. 118a EWG-Vertrag ermöglichte zum einen auf dem Gebiet der „Arbeitsumwelt“, insbesondere im Arbeitsschutz, Mehrheitsentscheidungen im Rat.

- Zum anderen ermächtigte Art. 118b die Kommission, den sozialen Dialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern auf der Ebene der Gemeinschaft zu fördern, der auch zum Abschluß von „Vereinbarungen“ führen könne.

Im übrigen blieb es beim Einstimmigkeitsprinzip, was der neue Art. 100a Abs. 2 EWG-Vertrag noch einmal ausdrücklich bekräftigte.

...und ihre Überwindung durch eine Politik der kleinen Schritte

Die Stagnation wurde nicht allein mit Hilfe der neuen Bestimmungen überwunden. In den Gewerkschaften wuchs das Bewußtsein, Europa nicht mehr einfach beiseite lassen zu können und sich weiter traditionellen tarifpolitischen Aufgaben zu widmen. Die bisweilen sehr hoch eingeschätzten Risiken des Binnenmarkts führten dazu, daß immer stärker sozialpolitische Korrekturen verlangt wurden. Man kann insoweit von einer **vierten Etappe**, die der kleinen Schritte sprechen, die **bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages** im Jahre 1993 dauerte. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Forderung nach einem europaweit geltenden „sozialen Sockel“ oder – davon nicht immer deutlich unterschieden – die Garantie sozialer Grundrechte in der Gemeinschaft. Die Resultate blieben gleichwohl erheblich hinter den Erwartungen zurück:

- Die **Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer** vom Dezember 1989 wurde nur von 11 (ohne Großbritannien) der 12 Mitgliedstaaten getragen. Sie enthält lediglich eine politische Erklärung und keine rechtlich verbindlichen Regeln. Gleichwohl hat die Charta erhebliche Bedeutung im politischen Diskurs erlangt; faktisch liefert sie eine wichtige Legitimationsbasis für weitere Initiativen.
- Die **Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz** von 1989 sieht einen weitgehenden, auch über das deutsche Recht hinausreichenden Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vor, doch ist die praktische Umsetzung durch

die Mitgliedstaaten – diplomatisch ausgedrückt – noch nicht sehr weit gediehen.

- Die **Nachweisrichtlinie** von 1991, die den Arbeitgeber verpflichtet, spätestens zwei Monate nach Arbeitsantritt die wesentlichen Arbeitsbedingungen schriftlich zu bestätigen, ist nur teilweise in nationales Recht umgesetzt.
- Die **Richtlinie über die Arbeitszeit** von 1993 enthält wegen ihrer zahlreichen Ausnahmebestimmungen entgegen dem ersten Anschein nur sehr bescheidene Schutzstandards. Immerhin hat sie dazu geführt, daß in Deutschland der gesetzliche Mindesturlaub von drei auf vier Wochen pro Jahr erhöht wurde.
- Im Zusammenhang mit der Realisierung des Binnenmarktprogramms wurde der **Sozialfonds** reformiert, mit den anderen Fonds besser verzahnt und mit deutlich mehr Mitteln ausgestattet.

Veränderungen durch Maastricht

Mit dem **Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages** haben sich die Spielregeln im Bereich der Sozialpolitik verändert. Auf der einen Seite verlangt das in Art. 3b des (nunmehr so genannten) EG-Vertrages verankerte Subsidiaritätsprinzip, daß die Gemeinschaft nur dort eingreift, wo weder die Mitgliedstaaten noch die Sozialpartner eine angemessene Lösung zustandebringen können. Auf der anderen Seite sieht das Maastrichter **Protokoll über die Sozialpolitik** vor, daß die Mitgliedstaaten – unter Ausklammerung von Großbritannien – auf fast allen Gebieten des Arbeits- und Sozialrechts einstimmig oder mit Mehrheit Richtlinien erlassen können.

Davon wurde erstmals im September 1994 mit dem Erlaß der **Richtlinie über Europäische Betriebsräte** Gebrauch gemacht. Sie betrifft ca. 1.500 gemeinschaftsweit tätige Konzerne und ergänzt die nationalen Systeme der Interessenvertretung.

Das „**Weißbuch Europäische Sozialpolitik**“ vom Juli 1994 hat zu einem „mittelfristigen

sozialpolitischen Aktionsprogramm“ der Kommission für die Jahre 1995-1997 geführt. Dessen allgemein gehaltene Formulierungen vermögen aber kaum Impulse zu geben. Die Tatsache, daß das „Weißbuch Binnenmarkt“ fast 10 Jahre früher als das „Weißbuch Sozialpolitik“ beschlossen wurde, ist zudem mehr als nur äußerliche Symbolik.

Der Europäische Gerichtshof als Motor der Integration

Das europäische Arbeits- und Sozialrecht als zentraler Teil der Sozialpolitik wäre unvollständig erfaßt, würde man nur die erlassenen Normen im einzelnen aufzählen. Nicht anders als im nationalen Bereich existiert auch in der EU ein beträchtliches Maß an **Richterrecht**. Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sind von ihrer Wirkung her anderen Rechtsquellen in der Regel überlegen, da sie direkt auf konkrete Konflikte „durchschlagen“. Wenn etwa der EuGH entscheidet, ein Wanderarbeitnehmer könne nicht nur seinen Ehegatten, sondern auch seinen Lebenspartner mitbringen, so bedarf es keiner nationalen Umsetzungsakte mehr, die unter Umständen jahrelang auf sich warten lassen würden.

Die Rechtsprechung des EuGH läßt sich anders als die Aktivitäten von Kommission und Rat nicht in fünf unterschiedliche Phasen einteilen. Von den Jahren 1958 – 1970 abgesehen, wo auch aus Luxemburg nichts Neues zu vermelden war, hat der **EuGH kontinuierlich einen „integrationsfreundlichen“ Standpunkt** eingenommen, den er auch auf anderen Gebieten verfolgt hat. Dies bedeutet insbesondere, daß er dem Gemeinschaftsrecht eine eher weite Auslegung gab – allerdings nur, soweit im konkreten Fall ausreichend deutliche Vorgaben im geschriebenen Recht vorhanden waren.

Wichtig für die weitere Entwicklung war insbesondere die sog. **Defrenne II-Entscheidung** von 1976, wonach der Grundsatz der Lohngleichheit von Mann und Frau bei gleicher Arbeit, den Art. 119 EWG-Vertrag festlegt, nicht nur den einzelnen Mitgliedstaat, sondern auch

die Arbeitsvertragsparteien bindet. Ähnlich weitreichende Wirkungen hat die sog. **Christel Schmidt-Entscheidung** von 1994, die einen „Betriebsteilübergang“ auch dann bejahte, wenn der Erwerber nur eine bestimmte Funktion, nicht aber irgendwelche Gegenstände oder einen Kundenkreis übernahm: Auch in diesem Fall gehen die Arbeitsverhältnisse der bisher in diesem Bereich tätigen Arbeitnehmer auf den Erwerber über.

Wesentliche Bedeutung besitzt weiter die Rechtsprechung zur **mittelbaren Diskriminierung** wegen des Geschlechts. Da Teilzeitkräfte in vielen Mitgliedstaaten überwiegend Frauen sind, ist eine Schlechterstellung gegenüber Vollzeitkräften nur dann zulässig, wenn ein dringendes sozialpolitisches oder unternehmerisches Bedürfnis dafür spricht, das nichts mit dem Geschlecht zu tun hat und das auf andere Weise nicht befriedigt werden kann. Meist fehlt es an dieser Voraussetzung, so daß beispielsweise die Ausklammerung von Teilzeitkräften mit bis zu 10 Wochenstunden aus der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall hinfällig geworden ist.

Die Gemeinschaft agiert nur auf einem sehr schmalen Feld

Richtlinien, Gerichtsentscheidungen, Aktionsprogramme und ähnliches können leicht den Eindruck erwecken, die Aktivitäten der Gemeinschaft hätten sich auf den Gesamtbereich der abhängigen Arbeit erstreckt. Die Wirklichkeit sieht anders aus. **Mindestens 95 % aller Probleme des Arbeits- und Sozialrechts werden weiter auf der Grundlage rein nationalen Rechts entschieden.** Ob es um das Fragerecht des Arbeitgebers bei der Einstellung, um Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis, um Kranken- und Unfallversicherung oder um Kündigungsschutz samt Aufhebungsvertrag und Ausgleichsquittung geht – überall ist die Bezugsgröße allein die einzelstaatliche Rechtsordnung. Erst recht gilt dies für die Stellung der Gewerkschaften, für den Abschluß von Tarifverträgen und den Arbeitskampf sowie für Betriebsverfassung und Unternehmensmitbestimmung. Das **Arbeits- und**

Sozialrecht der Gemeinschaft deckt nur einige kleine Bereiche ab.

Nicht anders verhält es sich mit dem finanziellen Aufwand für Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; das Schwergewicht liegt auch hier beim Nationalstaat, nicht bei den Brüsseler Instanzen. Auch die vom Gemeinschaftsrecht durchdrungenen Bereiche wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau am Arbeitsplatz sind keineswegs „rein europäisch“. Selbst wenn die Interpretationshoheit beim EuGH liegt – die **Umsetzung der Normen erfolgt im Rahmen spezifischer nationaler Rechtskulturen.** Dies bedeutet, daß im Extremfall eine Bestimmung im Land A das Verhalten aller Beteiligten bestimmt, während sie im Staat B über eine Gesetzbuchexistenz nicht hinauskommt, weil Konflikte dort nur ausnahmsweise nach rechtlichen Maßstäben ausgetragen werden.

Unterschiedliche Bedeutung haben oft auch die sozialen Bereiche, die von EU-Regeln erfaßt werden. So spielt etwa die Teilzeitarbeit – in Deutschland Paradestück einer neuen Gleichberechtigungspolitik – in Griechenland nur eine recht geringe Rolle. Die dortigen Formen der Diskriminierung von Frauenarbeit – etwa der Einsatz als „mithelfende Familienangehörige“ in der Landwirtschaft – werden vom Gemeinschaftsrecht überhaupt nicht erfaßt.

Das EG-Arbeitsrecht hat nicht nur fragmentarischen Charakter; es weist auch inhaltlich einige **Besonderheiten** auf. Sein **Schwerpunkt** liegt in „**Gleichheitsrechten**“. Wanderarbeitnehmer und einheimische Arbeitskräfte, Männer und Frauen werden gleichbehandelt. Dies sagt nichts darüber aus, wie hoch das Schutzniveau insgesamt ist. Die Gleichheit ist auch dann gewahrt, wenn eine Anpassung an das Niveau der schlechtergestellten Gruppe erfolgt. Derartige ist zwar bisher im europäischen Zusammenhang nicht geschehen, doch hat es der Arbeitgeber z.B. bei freiwilligen Sozialleistungen in der Hand, durch Anpeilen eines mittleren Niveaus eine kostenneutrale Realisierung des Gleichheitssatzes zu erreichen. Auch die Wahrung der erworbenen Rechte im Falle des Übergangs von Betrieben und Unternehmen ist

nichts darüber zu sagen, ob der
hende Schutz beschaffen war.

Neben den „Gleichheitsrechten“ fallen andere Normen nur wenig ins Gewicht. Das EG-Arbeitsrecht enthält eine Reihe von **Verfahrensvorschriften**, die den Arbeitgeber verpflichten, vor bestimmten Maßnahmen wie z.B. Massenentlassungen die Arbeitnehmervertretung zu konsultieren. Auch die Richtlinie über Europäische Betriebsräte geht über ein solches eingeschaltet werden nicht hinaus. An der Entscheidungskompetenz des Arbeitgebers ändert sich nichts; es hängt allein von seiner Einschätzung ab, ob sich das Votum der Arbeitnehmervertreter irgendwie in einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen niederschlägt.

Substantielle Standards sind die Ausnahme. Sie sind entweder auf einem ganz niedrigen Niveau angesiedelt (Arbeitszeitrichtlinie) oder sie gehören zu dem einen Ausnahmesektor, in dem alles anders zu sein scheint: Im **Arbeitschutzrecht** ist die Gemeinschaft – gestützt auf den genannten Art. 118a des Vertrags – der Vorreiter in der rechtlichen Normierung. Die Rahmenrichtlinie von 1989, aber auch die Richtlinien über Bildschirmarbeitsplätze und das Heben und Tragen von Lasten gehen erheblich über den deutschen Schutzstandard hinaus. Die bislang unterbliebene Umsetzung in Deutschland ändert nichts daran, daß es eines Tages doch dazu kommen wird.

Der Markt verträgt eher Gleichheitsrechte

Wie ist dieser spezifische Charakter des EG-Arbeitsrechts zu erklären? Das Vorherrschen der Gleichheitsrechte findet eine Parallele im Arbeitsrecht der USA, das in diesem Sektor Vorbild für andere war, das jedoch nur minimale gesetzliche Standards im Bereich Lohn und Gesundheitsschutz kennt. Die Betonung marktwirtschaftlicher Prinzipien in beiden Ordnungen legt es nahe, auch im Arbeitsrecht nur solche Normen zu entwickeln, deren Wirkungen zumindest langfristig kostenneutral sein werden.

Arbeitsrechtes Arbeitsschutzes erklärt sich durch die Funktionsprinzipien des Gemeinsamen Marktes: Der freie Warenverkehr könnte beeinträchtigt sein, würden arbeitsrechtliche Normen sehr weit auseinanderklaffen und so den Einsatz von bestimmten Produkten wie z.B. Maschinen in den einzelnen Mitgliedstaaten erschweren.

Die **gleiche Grundkonstellation ist auch für den bruchstückhaften Charakter** des EG-Arbeitsrechts verantwortlich. Das Funktionieren der Märkte für Waren und Dienstleistungen leidet nicht darunter, daß in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Sozialstandards bestehen, solange andere Standortfaktoren beispielsweise hohe Lohnkosten ausgleichen. Das Beispiel anderer Binnenmärkte wie der der USA oder Kanadas zeigt, daß es keine wirtschaftliche Notwendigkeit zur Schaffung einheitlicher arbeitsrechtlicher Strukturen gibt.

Insoweit liegen die Dinge völlig anders als z. B. im Wettbewerbsrecht, wo eine vertraglich vereinbarte Abschottung nationaler Märkte drohen könnte und wo gemeinschaftsrechtliche Regeln bis hin zur Fusionskontrolle bestehen und deshalb ein hohes Maß an Europäisierung sowie Einheitlichkeit existiert. Das **„Stiefkind“-Dasein** der Sozialpolitik hat seine durchaus nachvollziehbaren **wirtschaftlichen Gründe**.

Dazu kommen **politische Ursachen**: Sehr viele arbeitsrechtliche Normen sind **in den nationalen Traditionen tief verwurzelt**. Ihre Harmonisierung oder gar ihre Vereinheitlichung würde bei den Betroffenen keinerlei Akzeptanz finden. So ist es etwa schwer vorstellbar, einen deutschen Betriebsrat durch ein „shop stewards' committee“ zu ersetzen, oder umgekehrt die Betriebsverfassung nach Großbritannien zu exportieren. Ähnliches gilt für die Art und Weise sowie die Gegenstände von Tarifverhandlungen oder für die Existenz selbständiger Arbeitsgerichte. Auch betrachten bestimmte Mitgliedstaaten ihre relativ niedrigen Sozialstandards als Wettbewerbsvorteil, den sie sich nicht durch eine Initiative der Gemeinschaft nehmen lassen wollen.

2. Mehr Europäische Sozialpolitik ist notwendig

Die lineare Fortschreibung der bisherigen Entwicklung erscheint inakzeptabel, weil dies mittel- bis langfristig die Existenz der Gemeinschaft gefährden würde.

Sozialpolitik stützt sich traditionellerweise auf den Gedanken des sozialen Schutzes: Dem Schwächeren soll geholfen, die **Ungleichheit von Lebenschancen korrigiert** werden. Damit allein läßt sich jedoch nicht rechtfertigen, daß Sozialpolitik ganz oder auch nur teilweise auf europäischer Ebene stattfinden muß. Die Nationalstaaten sind durchaus in der Lage, die jeweils gebotenen Maßnahmen zu treffen. Dabei können sie den nationalen Traditionen sowie auch den Möglichkeiten der eigenen Volkswirtschaft Rechnung tragen. Gleichzeitig konnten sie sich mit den Forderungen der nationalen Gewerkschaftsbewegung angemessen auseinandersetzen und diejenige Entscheidung treffen, die am ehesten Akzeptanz finden wird. Auch von den materiellen Ressourcen und den damit verbundenen Handlungsspielräumen her **liegt** jedenfalls bislang ein solcher **nationalstaatlicher Weg näher**.

Gleichwohl wäre eine Beschränkung auf diese Sicht verhängnisvoll. Sie würde außer acht lassen, daß die **EU auf die Zustimmung der großen Mehrzahl ihrer Bürger angewiesen** ist und daß sie diese Zustimmung nur durch die Inhalte ihrer Politik erreichen kann.

Um Akzeptanz bei ihren Bürgern zu finden, besitzt die EU von vornherein **schlechtere Karten** als ein traditioneller **Nationalstaat**. Ihrer Kompetenz nach stellt sie sich auch nach Maastricht lediglich als „Staatsfragment“ für wesentliche Teile der Wirtschaft dar. Sie kann jedoch aus rechtlichen und/oder politischen Gründen auf vielen anderen Sektoren wie der Außen- und der Innenpolitik keine eigenständigen verbindlichen Beschlüsse fassen. Dies bedeutet, daß die EU **weniger „öffentliche Güter“** liefert als der traditionelle Nationalstaat. „Right or wrong it's my country“ mag in vielen Mitgliedstaaten noch immer die Devise sein (die ein neuerwachter Nationalismus ger-

ne ein wenig überdreht), ein Wahlspruch „right or wrong it's my Community“ bewegt sich am Rande der Lächerlichkeit.

Der zweite Nachteil liegt in dem offensichtlichen und viel beschworenen **Demokratiedefizit**. Das direkt gewählte Europäische Parlament hat kein Recht zur Gesetzesinitiative; es kann lediglich auf bestimmten Gebieten blockieren, was andere Organe realisieren wollen. Das wirkliche Entscheidungszentrum, der Ministerrat, ist zwar mittelbar demokratisch legitimiert, entzieht sich jedoch häufig der tatsächlichen Kontrolle durch die nationalen Parlamente. Die „Rückkoppelung“ zu den Bürgern ist von Zufällen und demokratischen Grundhaltungen der maßgebenden Funktionsträger abhängig.

Das Fehlen demokratischer Strukturen wird zum dritten durch **mangelnde Transparenz der Entscheidungsabläufe** verschärft; die Kontrolle durch Medien und Öffentlichkeit funktioniert nur in eingeschränktem Maße. Entscheidungen werden in einem komplizierten Verfahren und häufig unter Ausschluß der Öffentlichkeit getroffen. Die Produktion von Rechtsakten etc. ist zwar im „Amtsblatt“ nachzulesen, jedoch von einer so überwältigenden Massenhaftigkeit, daß der einzelne erst recht nicht weiß, wo er nun die in bestimmten Zusammenhängen wichtigen Informationen finden könnte.

Dazu kommt, daß der **Wahrnehmungshorizont vieler Bürger** noch immer auf den Nationalstaat und seine Politik konzentriert ist, während das, was in Brüssel bei der EU oder in Straßburg beim Europarat passiert, im Grunde eine Realität zweiter Klasse ist. Beide Faktoren – die abgeschirmten Entscheidungsprozesse und die Dispositionen der einzelnen Bürger – führen dazu, daß das Geschehen auf EU-Ebene den meisten weiterhin als ein „Buch mit sieben Siegeln“ erscheint.

Alle drei Besonderheiten der EU bleiben dann vergleichsweise folgenlos, wenn keine wesentlichen Konflikte auftreten und es im Grunde nur darum geht, Wachstum zu stimulieren und Reichtümer zu verteilen. Allerdings: Spätestens

seit 1974 ist die „Schönwetterperiode“ vorbei und die Dinge stellen sich anders dar. Wo es um die Verwaltung des Mangels geht, wird auch hinter verschlossenen Türen hart gekämpft. Die **Gemeinschaft verliert** nicht nur deshalb **an Ansehen**, weil sie bestimmten Gruppen der Bevölkerung wie z.B. den Landwirten „wehtun“ muß; sie büßt auch dadurch zusätzlich Legitimität ein, daß die Schwerfälligkeit ihrer Entscheidungsprozesse deutlich wird und daß nationale Egoismen erneut zur Geltung kommen, aus denen Gegen-Egoismen dann ihre Berechtigung ableiten. Der Ministerrat ist kein „Monarch“, sondern eher ein Rat der (nunmehr) 15 „Kurfürsten“, die sich nur mühevoll auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners verständigen.

Schon das **„Projekt Binnenmarkt“ hat die Legitimationsprobleme eher verschärft.**

Auch in den nationalen Öffentlichkeiten traten die Brüsseler Instanzen sehr viel stärker als eigene Entscheidungsträger in Erscheinung, mit deren Verhalten sich bestimmte Hoffnungen und Befürchtungen verknüpften. Dies bedeutete, daß sich Enttäuschungen und wirtschaftliche Nachteile eher stärker, als dies vorher der Fall war, in einer „Europaverdrossenheit“ niedergeschlagen haben. Der Aufschwung nationalistischer Bewegungen in verschiedenen Mitgliedstaaten tut ein übriges: Die Volksabstimmungen in Dänemark, aber insbesondere auch das nur sehr knapp zugunsten des Maastrichter Vertrages ausgegangene französische Referendum machen deutlich, wie schwach die Basis ist, auf der sich die EU bewegt.

Den beschriebenen Legitimationsproblemen kann auf zwei verschiedenen Wegen begegnet werden:

- Man kann einmal versuchen, die vorhandenen Defizite zu beseitigen. Dies war und ist das Ziel derjenigen, die eine **politische Union** schaffen wollen: Diese hätte ein demokratisch gewähltes Parlament mit den üblichen Gesetzgebungskompetenzen, einen Grundrechtskatalog sowie vergleichbar transparente Strukturen wie ein Nationalstaat. Bis auf weiteres erscheint ein solches Vorhaben jedoch nicht durchsetzbar. Die

Auseinandersetzungen um den Maastrichter Vertrag haben deutlich gemacht, daß hier gewissermaßen die äußerste Grenze dessen erreicht war, was man den Mitgliedstaaten und ihren Völkern an Integration (und damit an Souveränitätsverzicht) noch zumuten konnte. Entgegen dem ersten Anschein war die Gefahr in Deutschland am größten: Die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ging gewissermaßen um Zentimeter an einer Verwerfung des Unionsvertrages und damit an einer Katastrophe für die Gemeinschaft vorbei.

- In dieser Situation bleibt im Grunde gar kein anderer Ausweg als der, das europäische Einigungswerk zu einem **(wirtschaftlichen) Erfolg für alle** zu machen. Dies bedeutet, daß die Organe der Gemeinschaft nicht allein als Verursacher von Problemen in Erscheinung treten dürfen, sondern daß ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik für die große Zahl der Bürger als etwas positives erscheinen müssen, als eine Größe, mit der man sich prinzipiell identifizieren kann. Zu den Erwartungen, die die Bürger an die EU haben, gehört aber auch ein **sichtbares Stück Sozialpolitik**. Ein „Europa der Konzerne“ oder eine „Brüsseler Industrie- und Handelskammer“ vermögen nur recht wenige als „eigenes“ zu verstehen. Die Gemeinschaft mag es sich leisten können, von vielen Landwirten als Totengräber ihrer wirtschaftlichen Existenz betrachtet zu werden – dieselbe Haltung bei der Mehrheit der aktiven Bevölkerung wäre eine Herausforderung, der die EU mit Sicherheit nicht gewachsen wäre.

Die Währungsunion wird die Probleme verschärfen

Nehmen einige oder alle Mitgliedstaaten an der geplanten Währungsunion teil, entsteht für die Betroffenen eine neue Situation. Der **wirtschaftliche Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten wird stark vermindert**. Länder, deren Produktivität weniger als die anderer Mitgliedstaaten wächst, haben nicht mehr die Möglichkeit, durch Änderung des

Wechselkurses ihren Export zu schützen. Um mit den Produktiveren konkurrieren zu können, müssen andere Wege gegangen werden. Die Gewährung von Subventionen ist kaum ein taugliches Mittel, da die Art. 92 ff. des EG-Vertrages hier sehr enge Grenzen ziehen und überdies die öffentliche Verschuldung bestimmte Richtwerte nicht überschreiten darf. Soweit der Produktivitätsrückstand nicht kurzfristig durch verstärkte Rationalisierungsmaßnahmen aufhebbar ist, entsteht ein enormer **Druck zur Senkung der Arbeitskosten**. Mangels anderer Alternativen kann nur noch hier eingespart werden. Kommt es dazu, ist die Verursacher-Rolle der Gemeinschaft relativ deutlich; Proteste werden sich deshalb nicht mehr primär an den Nationalstaat, sondern an diese selbst richten.

EU-Sozialpolitik muß keine Wettbewerbsnachteile schaffen

Das traditionelle Argument gegen jede Form von Sozialpolitik, gegen arbeitsrechtliche Schutznormen und sozialrechtliche Absicherungen ist der Hinweis auf die Kostenbelastung und den dadurch bewirkten Nachteil im Wettbewerb. Innerhalb der EU spielt dies in zwei Zusammenhängen eine Rolle:

- Erstens können bestimmte Gemeinschaftsstandards die **wirtschaftlich weniger entwickelten Mitgliedstaaten überfordern** und ihnen insbesondere den **komparativen Kostenvorteil billiger Arbeitskräfte** nehmen.
- Zweitens können Sozialkosten die **Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft auf dem Weltmarkt** in Frage stellen. Dies gilt nicht nur im Verhältnis zu Japan und Nordamerika, sondern auch in Relation zu anderen Ländern, deren minimale Lohnkosten einen enormen Vorsprung bewirken.

Eine Antwort kann nur differenziert ausfallen. Sie bezieht sich zugleich auf die sozialpolitischen Wirkungen der EuGH-Rechtsprechung,

die in besonderem Umfang der Kritik ausgesetzt war.

Sozialstandards sind zum einen **nicht immer mit Kosten verbunden**. Meinungsfreiheit am Arbeitsplatz, Beschwerderecht der Arbeitnehmer oder Transparenz bei der Führung von Personalakten sind keine Regeln, die zusätzliche wirtschaftliche Aufwendungen erfordern.

Zum anderen gibt es – auch aus einzelwirtschaftlicher Sicht – eine Reihe von Maßnahmen, die zwar zunächst Kosten verursachen, **gleichzeitig** jedoch zumindest in naher Zukunft **Nutzen stiften**. So mag die Mitbestimmung durch eine betriebliche Interessenvertretung einerseits Kosten verursachen, andererseits ist sie jedoch ein wichtiges Mittel, um vorhandene Konflikte im Betrieb zu erkennen und ggf. zu Regelungen zu kommen, die von Arbeitnehmerseite auch dann akzeptiert werden, wenn es dabei einige „Kröten“ zu schlucken gilt.

Schließlich gibt es zum dritten **Sozialstandards, die eine echte Kostenbelastung darstellen**: Ein Arbeitgeber, der kranken Arbeitnehmern sechs Wochen lang die Vergütung fortbezahlen muß, steht auf den ersten Blick schlechter da als sein US-amerikanischer Konkurrent, der davon im Regelfall völlig frei ist.

Auch hier stellt sich indes die Frage, ob sich ein gewisses Maß an sozialer Absicherung nicht positiv auf die Arbeitshaltung der Beschäftigten auswirkt und dadurch einen (allerdings schwer meßbaren) positiven wirtschaftlichen Effekt hervorruft. Weiter ist zu beachten, daß die Belastung mit Sozialstandards nur ein Faktor in der Gesamtheit der Produktionskosten ist. Denkbar und u.a. für Deutschland typisch ist eine Kompensation eines relativ hohen Aufwands durch die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, eine gut ausgebaute Infrastruktur und ein berechenbares staatliches Verhalten.

Selbst eine Erhöhung vorhandener Sozialstandards kann nur dann korrekt beurteilt werden, wenn alle Reaktionsmöglichkeiten der Arbeitgeberseite in die Betrachtung einbezogen sind: „Soziale Belastungen“ können durchaus

auch Anlaß sein, die Arbeitsprozesse zu optimieren oder nach neuen Absatzmärkten Ausschau zu halten. Der zunächst drohende Nachteil wird **durch Optimierung an anderer Stelle ausgeglichen**.

Die prinzipielle ökonomische Möglichkeit, verbindliche Sozialstandards vorzuschreiben, sagt nichts darüber aus, in welchem Umfang dies zu einem gegebenen Zeitpunkt in einem gegebenen Land möglich ist. Bei der ersten und der zweiten Gruppe von Bestimmungen dürften sich weniger Schwierigkeiten ergeben als bei der dritten. In der Tat wäre es etwa für die portugiesische Wirtschaft nicht verkraftbar, müßte sie von heute auf morgen Löhne wie in Dänemark oder den Niederlanden zahlen. Auch weniger drastische Veränderungen würden ggf. eine Überforderung darstellen.

Insoweit wird die Gemeinschaft auch in Zukunft gut beraten sein, relativ vorsichtig zu Werke zu gehen und jeden Schematismus zu vermeiden. „Vorsicht“ darf jedoch nicht mit Unbeweglichkeit gleichgesetzt werden; es geht allein um die Größe der Schritte, die nationalen Volkswirtschaften zugemutet werden.

3. Die Instrumente sind verfügbar

Die Gemeinschaft besitzt die rechtlichen Möglichkeiten, um eine aktivere Sozialpolitik zu betreiben. Dies gilt sowohl für das Europa der Fünfzehn als auch erst recht für das Europa der Vierzehn (ohne Großbritannien).

Die sozialpolitischen Bestimmungen des EG-Vertrages enthalten – abgesehen von dem auf die „Arbeitsumwelt“ gemünzten Art. 118a und von den Regeln über den europäischen Sozialfonds – keine spezifischen sozialpolitischen Handlungsermächtigungen. Dies zwingt Kommission, Parlament und Rat, **auf die allgemeinen Bestimmungen zurückzugreifen**, die für die Angleichung der nationalen Rechtsordnungen und für die Schaffung neuer Rechtsinstitute gelten, die zur Erreichung der Ziele der Gemeinschaft notwendig sind. Im ersten (Art.

100 EGV) wie im zweiten Fall (Art. 235 EGV) ist gleichermaßen **Einstimmigkeit im Rat** erforderlich. Die wichtigsten arbeitsrechtlichen Richtlinien sind bisher auf diese Vorschriften gestützt worden.

Auch in Zukunft wird sich daran nichts ändern. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Maastricht-Entscheidung eine weite Auslegung dieser Vorschriften ausdrücklich abgelehnt und die deutschen Staatsorgane verpflichtet, erlassene Rechtsakte der Gemeinschaft nicht anzuwenden, doch bewegen sich arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen nicht außerhalb des Bereichs, der auch bei enger Auslegung noch von den Ermächtigungsnormen erfaßt wird.

Im Europa der Vierzehn sind die rechtlichen Voraussetzungen sowieso leichter zu erfüllen. Das Maastrichter Protokoll über die Sozialpolitik läßt praktisch für den Gesamtbereich der Arbeitsbedingungen mit Ausnahme der Löhne und des Arbeitskampfrechts gemeinschaftsrechtliche Regelungen zu, die von den Vierzehn einstimmig oder mit Mehrheit getroffen werden können. Da es dem Maastrichter Protokoll ausschließlich um eine Aufhebung der entstandenen Blockadesituation und nicht um eine Kompetenzerweiterung der Gemeinschaft ging, läßt sich aus den dort ausdrücklich vorgesehenen Zuständigkeiten auch auf entsprechende Kompetenzen des Europas der Fünfzehn schließen.

Sozialpolitik kann weiter auch **durch die europäischen Sozialpartner** betrieben werden. Das Maastrichter Protokoll hat ihre Position deutlich gestärkt. Sie haben nicht nur das Recht, sich aus eigenem Antrieb über bestimmte Fragen zu einigen, sondern sie sind auch befugt, Initiativen der Kommission an sich zu ziehen und innerhalb von neun Monaten eine Einigung zu erreichen. In beiden Fällen können sie bei der Kommission den Antrag stellen, daß das Ergebnis ihrer Verhandlungen durch Beschluß des Rats in Gemeinschaftsrecht übernommen wird. Schließlich kann die Ausführung von Richtlinien den (nationalen) Sozialpartnern überlassen werden.

4. Maastricht II wird nicht viel Neues bringen

Die für 1996 vorgesehene Regierungskonferenz soll die Strukturen der Gemeinschaft an die erweiterten Aufgaben und die gewachsene Mitgliederzahl der EU anpassen. **Formal** geht es dabei um eine erneute Veränderung des EG-Vertrags und der anderen Gründungsverträge und damit um **ein Stück europäischer Verfassungsgebung**. Dies schließt es von vornherein aus, sozialpolitische Einzelregelungen in die Verhandlungen einbringen zu wollen. Ernsthaft in Betracht kommen drei Dinge:

- Der EG-Vertrag könnte durch einen **Katalog von Grundrechten** ergänzt werden. Dabei wäre nicht allein an traditionelle Freiheiten, sondern insbesondere auch an soziale Grundrechte zu denken wie sie z.B. vor kurzem in die belgische Verfassung aufgenommen wurden. Dazu gehört u.a. ein universelles Recht auf Sicherheit der materiellen Existenz, das ein als Programm verstandenes Recht auf Arbeit, ein Recht auf Wohnung und ein Recht auf Zugang zum Gesundheitssystem mit einschließt.
- Ein zweiter nicht weniger wichtiger Grundsatz könnte in dem Gebot liegen, den Abstand zwischen armen und reichen Regionen in der Gemeinschaft zu verringern. Was in Deutschland unter dem Stichwort der **"Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"** geltendes Verfassungsrecht ist und was in der Gemeinschaft als „soziale Kohäsion“ noch reichlich unbestimmt umschrieben ist, könnte in einem erneuerten EG-Vertrag mit mehr konkretem Inhalt versehen werden.
- Ein dritter Punkt könnte eine **weitere rechtliche Verselbständigung der Arbeitsbeziehungen** sein, die bisher nur im sozialen Dialog nach Art. 118b EGV und in der Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Ausdruck kommt. Denkbar wäre, die Verwaltung der Strukturfonds, insbesondere des Sozialfonds zu pluralisieren und Arbeitgeber wie Gewerkschaften gleichermaßen an den dort zu treffenden Entscheidungen zu beteiligen. Weiter wäre es sinnvoll, im EuGH spezielle

Spruchkörper für Arbeits- und Sozialrecht zu schaffen, in denen auch Gewerkschaften und Arbeitgeber vertreten sein müßten. Grundgedanke ist nicht allein die ansteigende Zahl von Verfahren, die sich auf europäisches Arbeits- und Sozialrecht beziehen. Mindestens genauso wichtig ist die Beteiligung der sozialen Gegenspieler, die – wie nicht zuletzt das deutsche Beispiel zeigt – einen wichtigen Beitrag zur politischen Akzeptanz der Entscheidungen leistet.

Die Chancen, daß diese Vorstellungen verwirklicht werden, sind derzeit nicht übermäßig hoch. Maastricht I führte um Haaresbreite an einer Katastrophe für die Gemeinschaft vorbei. Dies wird die **Regierungen** veranlassen, bei dem anstehenden neuen Vertragswerk sehr behutsam vorzugehen und keine Veränderungen aufzunehmen, die vergleichbare Risiken hervorrufen könnten.

Im wesentlichen wird es vermutlich um den organisatorischen Umbau von Institutionen gehen, etwa um die Frage, ob wirklich jeder Mitgliedstaat jederzeit durch mindestens eine Person in der Kommission und im Gerichtshof vertreten sein muß. Im übrigen wird man sich an bestehenden **Minimalkonsensen** orientieren.

Dies schließt es nicht aus, daß man einen Grundrechtskatalog in den EG-Vertrag aufnimmt, doch ist es denkbar unwahrscheinlich, daß dieser im sozialen Bereich irgendwelche verbindlichen Vorgaben machen würde. Erst recht ist die Bereitschaft gering, mit einem Wertetransfer von den reicheren in die ärmeren Regionen wirklich Ernst zu machen; die **Schwierigkeiten des Umverteilens** innerhalb Deutschlands bieten hier genügend Anschauungsmaterial. Wenn man wenig Begeisterung empfindet, für den Landsmann in Leipzig oder Dessau einen Solidaritätszuschlag zu bezahlen, wird es anders sein, wenn das „Opfer“ für den süditalienischen, den griechischen oder den irischen EU-Mitbürger zu bringen ist? Am ehesten könnte man sich eine Reform des Europäischen Gerichtshofs in dem skizzierten Sinne vorstellen, doch bleibt auch hier das Problem, daß sich bislang niemand für eine solche Veränderung wirklich stark gemacht hat.

5. Fortschritte in der Sozialpolitik setzen handlungsfähige Interessenvertretungen voraus

So notwendig weitere Aktivitäten der Gemeinschaft auf sozialpolitischem Feld sind, so wenig kann man sich darauf verlassen, daß Kommission, Parlament und insbesondere der Rat dies rechtzeitig erkennen und auch in der Lage sind, entsprechend zu handeln. Solange die Gefährdung der Gemeinschaft nicht noch augenfälliger als in der Gegenwart ist, spielt sie im Entscheidungsverhalten der Organe nicht unbedingt eine dominierende Rolle.

Viel wichtiger ist deshalb in der Praxis die Fähigkeit einzelner Gruppen, sich deutlich zu artikulieren und ggf. Druck im nationalen wie im europäischen Kontext auszuüben. Die Bauernverbände sind hierfür ein recht beeindruckendes Beispiel. Für **Arbeitnehmer, Arbeitslose und sozial Benachteiligte** etc. bedeutet dies, daß sie nicht allein auf die bessere Einsicht der Entscheidungsträger setzen dürfen. Vielmehr **müssen sie selbst handlungsfähig werden**, indem sie sich organisieren und Forderungen entwickeln, die ggf. auch durch Demonstrationen und andere Formen von Druck untermauert werden können.

Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es zwei denkbare Modelle.

Zum einen kann man den Versuch unternehmen, **europaweite Mitgliedergewerkschaften** zu schaffen. Man überträgt gewissermaßen das im nationalen Bereich existierende Organisationsmodell auf die Gemeinschaft. In dem sehr weitgehend internationalisierten Bereich der Seeschifffahrt existiert bereits etwas Ähnliches: Die Internationale Transportarbeiter-Föderation (ITF) nimmt nicht nur nationale Gewerkschaften, sondern auch Einzelpersonen als Mitglieder auf.

Um ein solches Modell zu verallgemeinern, **fehlen jedoch alle subjektiven Voraussetzungen**. Die heutigen Gewerkschaften leben stärker als andere Organisationen in einem rein nationalen Bezugssystem, was nicht zuletzt darin deutlich wird, daß selbst ihre führenden

Vertreter nur ausnahmsweise in der Lage sind, sich in einer anderen als ihrer Muttersprache zu verständigen. Die abhängige Arbeit ist als solche viel weniger internationalisiert als die Konsumsphäre oder das Kapital. Eine IG Metall, die ihre Existenz zugunsten eines europäischen Metallarbeiterbundes aufgibt ist schlechterdings nicht vorstellbar.

Realistischer erscheint deshalb das zweite Modell, das die bestehenden Organisationsformen unangetastet läßt. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis kann es aber in Zukunft nicht mehr ausreichen, daß auf Dachverbands- wie auf Branchenebene im Grunde nur Spitzenkontakte bestehen, die ihren Höhepunkt in Kongreßbeschlüssen finden.

Notwendig ist vielmehr eine **grenzüberschreitende Koordinierung der wichtigsten Aktivitäten, insbesondere der Tarifverhandlungen**. Warum sollte es nicht möglich sein, daß die Drucker-, die Textil- oder die Metallgewerkschaften in etwa gleichzeitig Tarifverhandlungen führen und ihre Forderungen absprechen? Warum soll eine solche Tarifrunde nicht dafür genutzt werden, daß die eine Organisation der anderen den Rücken stärkt, daß sie nicht nur für eigene Forderungen, sondern auch für die des ausländischen Partners streikt? Niemand wird dabei in die Situation versetzt, sich die Strategie des anderen, seine politischen Überzeugungen oder seine Vergangenheit zu eigen machen zu müssen. Vielmehr geht es allein darum, in einem Arrangement auf Gegenseitigkeit für alle bessere Durchsetzungschancen zu gewinnen. Hat man dies in einigen Branchen verschiedene Male praktiziert, stellt sich das Problem einer engeren Zusammenarbeit neu. Die Parole muß daher **„Koordination statt Supranationalität“** lauten.

Nicht alle Fragen eignen sich für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Diese ist unproblematisch, soweit es um Lohn-erhöhungen, Arbeitszeitverkürzungen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen geht. Schwierig wird es dagegen, wenn im Konzern Standortfragen zur Debatte stehen, wenn beispielsweise darüber entschieden wird, wo der

(unvermeidliche) Personalabbau vorgenommen oder welches Werk geschlossen wird. Hier kann man nicht erwarten, daß Interessenvertreter aus einem Land großmütig auf Arbeitsplätze zugunsten der Kollegen in einem anderen verzichten. Nicht anders als dies auch bei entsprechenden Fragen im nationalen Rahmen der Fall ist, wird es zu einem „Gegeneinander“ kommen. Dies muß man realistischere Weise zur Kenntnis nehmen; es ist Aufgabe einer halbwegs aufgeklärten Gewerkschaft, dafür zu sorgen, daß der Konflikt nicht dazu führt, daß auch die vielen Gemeinsamkeiten nicht mehr gesehen werden.

Die in den nächsten Jahren in ca. 1.500 Konzernen zu errichtenden **europäischen Betriebsräte** werden einen wichtigen Beitrag dazu leisten, daß koordinierte Aktionen der Gewerkschaften möglich werden. Dies bereits deshalb, weil sie dazu zwingen, die in den Köpfen vorhandene Barriere gegenüber den jeweiligen ausländischen Interessenvertretungen abzubauen. Wer sich regelmäßig mit ausländischen Kollegen trifft und gemeinsame Probleme mit der Konzernleitung diskutiert, wird es eher als selbstverständlich empfinden, auch in anderen Zusammenhängen gemeinsame Wege zu gehen. Die Tatsache, daß Standortentscheidungen typischerweise innerhalb desselben Konzerns fallen, die „Zerreißprobe“ also auf den Europäischen Betriebsrat zukommt, entlastet im übrigen die Gewerkschaft im gewissem Umfang von einem schwierigen Krisenmanagement.

Teilt man diesen Ansatz – und Alternativen sind z.Z. nicht in Sicht – so **erhöhen sich die Chancen, die Gemeinschaft zu verstärkter sozialer Intervention zu veranlassen**. Dies bedeutet nicht, daß diese unter Mißachtung des Subsidiaritätsprinzips nunmehr Stück für Stück des Arbeits- und Sozialrechts europäisieren sollte. Möglich und notwendig ist vielmehr ein selektives Eingreifen dort, wo es am notwendigsten ist. Dabei könnte man sich zwei Schwerpunkte vorstellen:

- Sozialen Fortschritt zu initiieren ist dort am wichtigsten; wo es bisher nur sehr wenig zu verteilen gibt. Die **gezielte Förderung är-**

merer Regionen und die Kontrolle darüber, daß die EU-Mittel auch effektiv zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Verbesserung der Lage einzelner sozial schwacher Personen verwendet werden, wären die wichtigsten Umsetzungsschritte.

- Nach dem Vorbild der Europäischen Betriebsräte könnte ein **rechtlicher Rahmen für grenzüberschreitendes gewerkschaftliches Handeln** geschaffen werden. Ein solches europäisches Tarifverhandlungsgesetz müßte sich auf wenige Rahmenbedingungen beschränken, beispielsweise die aktive Unterstützung von Partnerorganisationen durch Demonstrationen und Streiks zulassen. Auch käme in Betracht, den Beteiligten die Option zu eröffnen, über eine bloße Koordination hinauszugehen und z.B. wortgleiche Tarifverträge abzuschließen. Deren verbindliche Auslegung würde einem Schiedsgericht oder bestimmten nationalen Instanzen überlassen werden. Dies wäre eine Vorform „europäischer Tarifverträge“. Diese selbst können einer ferneren Zukunft vorbehalten bleiben.

6. Sozialpolitischer Rückschritt durch Erweiterung der Gemeinschaft?

Eine Reihe von **mittel- und osteuropäischen Staaten**, insbesondere Polen, Tschechien, die Slowakische Republik und Ungarn sind **an einem EU-Beitritt interessiert**. In den **Südstaaten** ist gegenüber einer solchen Erweiterung deutliche **Skepsis** vorhanden. Man plädiert für einen engeren Zusammenschluß der vorhandenen Mitgliedstaaten und will erst in fernerer Zukunft über Beitrittsgesuche entscheiden.

Der Beitritt der genannten Länder (sowie Sloweniens und der baltischen Staaten) würde deren **demokratische Strukturen stärken und wirtschaftliche Entwicklungspotentiale freisetzen**. Voraussetzung ist, daß sachgerechte Übergangsbestimmungen vereinbart

werden, die eine Anpassung an EU-Standards in einem längeren Prozeß ermöglichen. Gleichzeitig bestünde die Chance, die Abwanderung von Arbeitskräften in das heutige EU-Gebiet zu stoppen, da das Verbleiben in der Heimat mehr als heute mit einer wirtschaftlichen Perspektive verbunden wäre.

Allerdings würde die **Scheidung zwischen „reichen“ und „armen“ Mitgliedstaaten noch sehr viel ausgeprägter**. Die Regional- und Sozialpolitik der Gemeinschaft sähe sich enormen Herausforderungen ausgesetzt, die mit den heute zur Verfügung stehenden Mitteln auch nicht ansatzweise zu bewältigen wären. Die Bereitschaft der „reichen“ Länder, wirtschaftliche Opfer zu bringen, wird gegenüber neuen Mitgliedstaaten keineswegs größer sein als gegenüber Irland, Portugal oder Griechenland. Dies läuft im Ergebnis darauf hinaus, daß ein in etwa gleiches Volumen, das die „Nettozahler“ zur Verfügung stellen, unter eine sehr viel größere Zahl von Staaten verteilt werden müßte.

Dadurch erklärt sich auch der Widerstand bestimmter Staaten gegen eine Erweiterung, obwohl man den eigentlichen Grund in der Regel schamhaft verschweigt. Da die Aufnahme neuer Mitglieder nur einstimmig möglich ist, bleibt nichts anderes übrig, als nach vermittelnden Lösungen zu suchen.

Diese können **unter den gegebenen Umständen** nur darin bestehen, daß **Handelserleichterungen** z.B. bei landwirtschaftlichen Produkten geschaffen werden. Weiter sollte man gezielt bestimmte Projekte fördern, die einzelne Sektoren der Wirtschaft jener Länder wettbewerbsfähiger machen.

Nur eine scheinbare Unterstützung stellt es dagegen dar, wenn EU-Staaten tatenlos zusehen, wie Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa ihre Dienste zu Dumping-Löhnen in Deutschland, Frankreich oder Italien anbieten. Der Druck auf die Sozialstandards und das Wegkonkurrieren von Arbeitsplätzen sind keine gute Voraussetzung für die weitere Entwicklung der EU. Ihre Mitgliedstaaten hätten die Folgen bis hin zur Zahlung der Arbeitslosenunterstützung zu tragen. Wie schwer sich auch immer die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten mit dieser Problematik tun – ein partnerschaftliches Verhältnis zu den mittel- und osteuropäischen Staaten setzt voraus, daß diese nicht zu einer Störung der EU-Sozialpolitik beitragen.

Das Kapital muß zu den Menschen kommen – die EU muß alles tun, um die wirtschaftliche Entwicklung in Mittel- und Osteuropa zu fördern. Damit schafft sie die entscheidenden Voraussetzungen für einen Beitritt, der vielleicht nicht morgen, aber doch übermorgen auf der Tagesordnung steht.

Die **Reihe Eurokolleg** greift Sachfragen des europäischen Einigungsprozesses auf. Ziel ist es, Problematiken und Politikoptionen zu diskutieren. Damit versucht die Reihe komplexe europäische Sachverhalte zu klären, ohne bestimmte politische Vorgehensweisen zu empfehlen.
Diese Eurokolleg-Broschüre basiert auf den Ergebnissen des Eurokolleg-Seminars in Delphi, das vom FES-Büro Athen / Griechenland durchgeführt wurde.

Die **Reihe Eurokolleg** erscheint unregelmäßig. Copyright bei Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Bezug kostenlos durch die Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Industrieländer, Redaktion Eurokolleg,
Joachim Gottschalk, 53170 Bonn**

Druck: DCM Druckcenter Meckenheim, 1996

ISBN: 3-86077-479-4

ISSN: 0939-7493