
EUROPÄISCHE UNION UND
TRANSNATIONALE ARBEITS-
BEZIEHUNGEN

Rezension von: Wolfgang A. Dietz,
Christiane Glatthaar, Das Räderwerk
der Europäischen Kommission:
Strukturen, Zuständigkeiten, Ent-
scheidungswege, Adressen,
Economica-Verlag, Bonn 1994,
2. Auflage, 209 Seiten, öS 287,-;
Wolfgang Lecher,
Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.),
Europäische Union – Europäische
Arbeitsbeziehungen? Nationale
Voraussetzungen und internationaler
Rahmen,
Bund-Verlag, Köln 1994, 389 Seiten,
DM 49,90.

Das Buch von W. A. Dietz und Ch. Glatthaar will dazu beitragen, die Organisation der Europäischen Kommission durchschaubarer und verständlicher zu machen.

Im ersten Abschnitt werden die EU-Organen vorgestellt und das Zusammenwirken der Europäischen Kommission mit anderen EU-Organen dargestellt. Da dieser Teil nur 28 Seiten umfaßt, ist dies nur skizzenhaft möglich.

Die folgenden 130 Seiten beinhalten ein ausführliches Organigramm der Europäischen Kommission. Die verschiedenen Aspekte der Kommission als Kollegialorgan werden beschrieben, der Bestellungsmodus und die Aufgaben des Präsidenten, der übrigen Mitglieder der Kommission und der Kabinette der Kommissare erläutert, ebenso jene der einzelnen Generaldirektionen.

Der dritte Abschnitt ist den Modalitäten des Lobbyings in Brüssel gewidmet. Auf diesen zehn Seiten können freilich nur Teilaspekte behandelt

werden. Am Ende des Buches sind – für den österreichischen Leser weniger relevant – Adressen von möglichen Kontaktstellen in der Bundesrepublik Deutschland aufgelistet.

Dieses Buch ist als Band 10 der Reihe „Unternehmenspraxis in der EU“ des Economica-Verlags erschienen. Der Praxisbezug ist jedoch gering, und Gruppen, die nicht Unternehmensinteressen vertreten, werden weitgehend ignoriert. Die Problematik von Organigrammen der Europäischen Kommission liegt in der Tatsache, daß sich Dienststellen häufig ändern und somit die Aktualität nicht gewährleistet ist. (Die Kommission bietet inzwischen eine On-Line Datenbank namens „IDER“ an, um diesem Problem zu begegnen.) Das „Räderwerk der Europäischen Kommission“ bietet jedoch eine übersichtliche Gliederung der Kommission und ermöglicht einen ersten Einblick in die Zuständigkeiten und den Lobbying-Spielraum der bzw. in der Kommission. Ohne Vorkenntnisse über die Europäische Union ist das Buch jedoch nur schwer zu lesen. Um ein erfolgreiches Lobbying-Konzept zu erstellen, bedarf es weiterer Kenntnisse über die diversen formellen und informellen Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union.

Ein umfangreiches organisatorisches und institutionelles Geflecht entsteht in den Bereichen der europäischen Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen.

Im Zusammenhang mit der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Integration Europas erhebt sich die Frage, ob nicht die Institutionen der nationalen Arbeitsbeziehungen in den EU-Ländern rasch an Bedeutung verlieren werden, weil europaweite Regelungen an ihre Stelle treten.

Der von Wolfgang Lecher, wissenschaftlicher Referent am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in Düsseldorf, und Hans-Wolfgang Platzer, Professor an der Fachhochschule Fulda, herausgegebene

Band setzt sich mit dieser Fragestellung auseinander.

Inwieweit ein System europäischer Arbeitsbeziehungen entstehen kann, hängt offensichtlich davon ab, ob die Akteure ein Regelungsinteresse haben und, wenn ja, sie dazu fähig sind, kollektive Regelungen auf dieser Ebene zu organisieren.

Das Regelungsinteresse der Akteure wird vor allem durch die Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, aber auch durch die Wettbewerbsverhältnisse auf den Produktmärkten beeinflusst. Aus dem Ressourcenvorsprung der Arbeitgeber, den Möglichkeiten der Substitution von Arbeit durch Kapital und der größeren Mobilität des Kapitals resultiert eine Machtasymmetrie auf dem Arbeitsmarkt. Folglich entsprechen individuelle rechtliche Regelungen des Arbeitsverhältnisses dem Interesse des Arbeitgebers, während den Arbeitnehmern an kollektiven Regelungen gelegen sein muß.

Weiters ist es für die Gewerkschaften wesentlich, die zunehmende Mobilität des Kapitals jeweils mit einer Ausdehnung ihrer Verbandsdomäne zu beantworten, da jene Arbeitsmarktpartei einen strategischen Vorteil besitzt, deren Aktionsradius einen größeren Teil des Arbeitsmarktes abdeckt. Somit besteht für bloß national agierende Gewerkschaften die Gefahr, durch transnational agierende Unternehmungen gegeneinander ausgespielt zu werden. Diesem Interesse der Gewerkschaften an einer europaweiten Regelung der Arbeitsbeziehungen steht spiegelbildlich ein entsprechendes Desinteresse der Arbeitgeber gegenüber.

Eine Präferenz von Arbeitgebern für kollektive Regelungen auf dem Arbeitsmarkt kann sich jedoch aus spezifischen Wettbewerbsverhältnissen auf Produktmärkten ergeben. Auf der Betriebs- bzw. Unternehmensebene sind Arbeitgeber u. U. zu kollektiven Regelungen bereit, um „Produktivitätskoalitionen“ mit der Belegschaft einzu-

gehen und daraus Wettbewerbsvorteile gegenüber konkurrierenden Unternehmungen zu ziehen. Derartige Regelungen bieten überdies aus der Sicht des einzelnen Arbeitgebers den Vorteil, daß sie keine verbandliche Organisation voraussetzen. Daher sind Ansätze zu europaweiten Arbeitsbeziehungen auf dieser Ebene am weitesten fortgeschritten (freiwillig eingerichtete Informationsausschüsse in transnationalen Konzernen; Euro-Betriebsräte laut jüngst beschlossener EU-Richtlinie).

Auf der Branchenebene kann die Attraktivität von kollektiven Regelungen aus Arbeitgebersicht u. U. in der Eindämmung der Lohnkonkurrenz und in der Senkung von Transaktionskosten begründet sein.

Ein Arbeitgeberinteresse an europaweiten kollektiven Regelungen besteht somit allenfalls auf der Mikro- und der Mesoebene, nicht jedoch auf der Makro-, d. h. der gesamtwirtschaftlichen Ebene. Im großen und ganzen dominiert auf der Arbeitgeberseite die Präferenz für individuelle rechtliche Regelungen des Arbeitsverhältnisses.

In Anbetracht dieses Unterschieds in den Regelungsinteressen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften kommt der Organisationsfähigkeit der Akteure eine wesentliche Bedeutung für die Realisierung europaweiter Arbeitsbeziehungen zu.

Ein grundlegendes Problem der Organisationen der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer besteht darin, daß sich mit der Größe einer Interessengruppe das Trittbrettfahrer-Phänomen verstärkt und die Schwierigkeiten des internen Interessenausgleichs und der verbandlichen Zielformulierung zunehmen.

Auf der Arbeitgeberseite ist die Organisation der Produktmarktinteressen von jenen der Arbeitsmarktinteressen zu unterscheiden. Während die Arbeitsmarktinteressen für alle Unternehmen generalisierbar sind, richten sich die Produktmarktinteressen

eines Unternehmens in der Regel gegen andere Unternehmungen. Organisationspolitisch haben diese Unterschiede in vielen Ländern zu einer funktionalen Spezialisierung im Verbändewesen geführt: Einerseits bestehen Wirtschaftsverbände, die ausschließlich Produktmarktinteressen repräsentieren, und andererseits Arbeitgeberverbände, die nur Arbeitsmarktinteressen vertreten.

Im Vergleich zu den USA weisen die Arbeitsmarktparteien in den westeuropäischen Ländern ein hohes Maß an Assoziationsfähigkeit, gemessen am Organisationsgrad, auf. Dies bildet grundsätzlich eine günstige Ausgangsbasis für den Aufbau organisierter Arbeitsbeziehungen auf der EU-Ebene. Auf der Arbeitgeberseite besteht jedoch insofern eine Repräsentationslücke, als es zwar branchenspezifische Wirtschaftsverbände, aber keine branchenbezogenen Arbeitgeberverbände auf europäischer Ebene gibt.

Die entscheidende Schwachstelle liegt in der unzureichenden Kontrollfähigkeit der europaweiten Verbände: Weder die betreffenden Arbeitgeberverbände noch die betreffenden Gewerkschaftsverbände verfügen derzeit über die Voraussetzungen zur internen Kompromißbildung und verbindlichen Durchsetzung gegenüber den eigenen Mitgliedern. Ohne hinreichende Kontrollfähigkeit der europäischen Verbände aber kann sich ein autonomes Regelungssystem der Arbeitsbeziehungen auf der Basis von Euro-Tarifverträgen nicht entwickeln. Letzteres setzt nämlich voraus, daß einmal gefundene Kompromisse gegenüber den eigenen Mitgliedern verbindlich durchgesetzt werden können. Die erforderliche Kontrollfähigkeit könnte wohl nur durch staatlich garantierte Sanktionsgewalt erreicht werden.

Zurückzuführen ist diese Schwäche der europäischen Verbände nicht allein auf die größere Komplexität eines gesamteuropäischen Interessenausgleichs, sondern auch auf die erhebli-

chen Unterschiede in der Organisationsstruktur und politischen Kultur der nationalen Mitgliedsverbände und den Ressourcenvorsprung vieler Mitgliedsorganisationen gegenüber den europäischen Spitzenverbänden.

Die bestehenden nationalen Strukturen der gewerkschaftlichen Organisationen und der Arbeitgeberverbände sowie die nationalen Arbeitsbeziehungen bieten somit ungünstige organisatorische und institutionelle Voraussetzungen für die Europäisierung der Tarifpolitik. Die beiden Herausgeber nennen in ihrer Einführung (S. 29 f) folgende gewichtige Unterschiede zwischen den nationalen Organisationsstrukturen der Gewerkschaften in den EU-Ländern:

- zentralisierte gegenüber dezentralisierten Organisationen;
 - Einheitsgewerkschaften gegenüber Richtungsgewerkschaften;
 - stark voneinander abweichende Organisationsgrade der Gewerkschaften;
 - Kooperations- gegenüber Konfliktorientierung;
 - Kollektivverhandlungsfähigkeit der nationalen Dachverbände: Nicht alle im EGB vertretenen nationalen Dachverbände sind berechtigt, selbst Kollektivverträge abzuschließen; zwei der größten, DGB und TUC, sind dies nicht.
- Zudem sind die institutionellen Unterschiede zwischen den nationalen Arbeitsbeziehungen erheblich, und zwar im Hinblick auf
- die dominante Tarifvertragsebene (Gesamtwirtschaft, Branche, Region, Unternehmen, Betrieb);
 - die Dualität (Gewerkschaften und Betriebsräte) oder die Eindimensionalität (nur Gewerkschaften) in der Vertretung der Arbeitnehmerinteressen;
 - den Grad der Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen.

Auf den letztgenannten Aspekt weist insbesondere L. Fulton in seinem Beitrag über das britische System der

Kollektivverhandlungen hin (S. 85 f). Nur Teile jener Bestimmungen britischer Tarifverträge, welche die Arbeitsbedingungen des einzelnen Arbeitnehmers festlegen, können gerichtlich eingeklagt werden. Die nicht individuell bezogenen Bestimmungen des Tarifvertrages liegen gänzlich außerhalb des Rechtssprechungsprozesses. Dies bedeutet, daß europaweite Tarifverträge unter den gegenwärtigen rechtlichen Bedingungen in Großbritannien keine bindende Wirkung hätten.

Fulton weist außerdem darauf hin, daß der Anteil jener Arbeitnehmer, deren Arbeitsbedingungen durch einen Branchentarifvertrag (im Gegensatz zu Unternehmens- und Betriebstarifverträgen) geregelt werden, im letzten Jahrzehnt deutlich zurückging. Die Anwendung europäischer Rahmenverträge auf der Ebene der Branchen wäre in Großbritannien auch durch diesen Umstand behindert.

K. Armingeon („Die Fortdauer der Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen in Europa“) akzeptiert die These, wonach die Chancen für Kollektivverträge auf europäischer Ebene mit dem Ausmaß der strukturellen Gleichförmigkeit der nationalen Arbeitsbeziehungen steigen. Gegenwärtig sind die Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen so groß, daß die Höhe der Koordinationskosten ein wesentliches Hindernis für europaweite Tarifverträge darstellt.

Armingeon nennt u. a. folgende Ursachen für die zeitliche Beständigkeit der Institutionen und Organisationen, welche die nationalen Arbeitsbeziehungen gestalten (S. 165 ff):

- Die Funktion von Institutionen liegt darin, stabile Regeln für soziales Handeln aufzustellen. Sie müssen daher eine gewisse Resistenz gegenüber veränderten wirtschaftlichen, sozialen und anderen Bedingungen besitzen.
- Die Unsicherheit über die Entwicklung der äußeren Einflüsse und die

Sicherheit, die mit bestehenden Institutionen verbunden ist, stellen gute Gründe für eine zögerliche Anpassung von Institutionen dar.

Hinzuzufügen ist, daß die Errichtung völlig neuer Institutionen einen langwierigen und sehr kostspieligen Prozeß mit ungewissem Ausgang darstellt.

Aus den obigen Überlegungen zu den Regelungsinteressen und der Organisationsfähigkeit folgt, daß den politisch-administrativen Organen der EU theoretisch eine Schlüsselrolle in der künftigen Gestaltung der europäischen Arbeitsbeziehungen zufallen könnte. Aufgrund der Variabilität und Disparität der europäischen Institutionen, die sich in Hinkunft eher noch verstärken wird, mangelt es der EU aber an jener Steuerungskapazität, welche die Erstellung eines kohärenten Rechtsrahmens europäischer Arbeitsbeziehungen erforderte. Es besteht daher wenig Aussicht auf eine politisch-administrative Hilfestellung für den Aufbau europaweiter Regelungen. Dies schließt punktuelle Fortschritte in materiellen sozialpolitischen Fragen und prozeduralen Aspekten der Arbeitsbeziehungen (z. B. Euro-Betriebsrat, Sozialer Dialog) nicht aus. Die Schwerfälligkeit dieser Schritte beweist die institutionelle Schwäche der EU.

Gesamteuropäische Regelungen des Arbeitsmarktes könnten aber durchaus auch ohne den Abschluß von Euro-Tarifverträgen durch die Spitzenverbände zustande kommen. Es könnte ein entscheidender Schritt zur Europäisierung der Arbeitsbeziehungen sein, wenn es den nationalen Gewerkschaften auf der Basis der in den einzelnen Ländern bestehenden, flächendeckenden Tarifverhandlungssystemen gelänge, ihre Tarifpolitik gesamt-europäisch zu akkordieren. Lecher und Platzer weisen auf diese Option hin (S. 32).

Eine derartige Akkordierung ist prinzipiell auch ohne einen mit Sank-

tionsmöglichkeiten ausgestatteten EGB möglich, nämlich durch eine europäische Variante des „*pattern bargaining*“. Die gesamteuropäische Regulierung des Arbeitsmarktes wäre unter diesen Bedingungen ein komplexes Muster transnationaler Koordinie-

rung, das sich auf informelle, überlappende Kooperationsnetzwerke gewerkschaftlicher Organe der verschiedenen Verhandlungsebenen der Mitgliedsländer stützen würde.

Florian Steininger, Martin Mailberg