

## Die europäischen Interessenverbände

HANS-WOLFGANG PLATZER

Mit der Dynamik des EG-Integrationsprozesses hat sich auch die europäische Verbändelandschaft nachhaltig verändert. Dabei folgt die Organisations- und Handlungslogik der Verbände den erweiterten Kompetenzbereichen und veränderten Entscheidungsmechanismen der Gemeinschaft. Die bemerkenswerten Entwicklungen und Aktivitäten der europäischen Verbände lassen sich im wesentlichen fünf Trends zuordnen, in denen zugleich spezifische Wirkungszusammenhänge zwischen 'EG-Integration' und 'Verbandspolitik' deutlich werden.

Das Entstehen neuer Euro-Verbände<sup>1</sup>: Diese seit einigen Jahren zu beobachtende Entwicklung ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß die EG über den Binnenmarktbezug von Rechtsmaterien immer neue verbandliche Interessenbereiche einer spezifischen europäischen Wirtschafts- und Politikverflechtung unterwirft. Selbst kleinere Interessenvereinigungen sehen sich hierdurch aufgefordert, grenzüberschreitend zu kooperieren, um in Brüssel "Augen und Ohren" zu haben. Die Entscheidungen von Maastricht dürften diesen Trend weiter verstärken.

Die Reorganisation etablierter Euro-Verbände: Bestrebungen, die Wirksamkeit der europäisch-multilateralen Verbandskooperation zu erhöhen und die Ressourcen auf der europäischen Organisationsebene zu erweitern, finden bei zahlreichen Euro-Verbänden statt. Spürt man den Ursachen dieser Verbandsreformen nach, werden neue Konturen einer intensivierten transnationalen Verbandspolitik erkennbar, die sich – dies zeigen erste Verbandsreaktionen – durch die Weichenstellungen von Maastricht weiter verfestigen dürften<sup>2</sup>.

Die Stärkung der nationalen verbandlichen Vertretung auf europäischer Ebene: Insbesondere nationale Unternehmensdachverbände und ressourcenstarke Branchenorganisationen bauen am Sitz der Gemeinschaft eigenständige Vertretungsstrukturen ("nationale Verbandsbotschaften") auf oder aus. In Reaktion auf die zunehmenden sozialpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft errichtete beispielsweise die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) 1991 eine eigene "ständige Vertretung" in Brüssel<sup>3</sup>.

Die Komplementarität und Konkurrenz zwischen nationalen und transnationalen Einflußstrategien: Unter den oben beschriebenen Vorzeichen einer zweigleisigen Handlungsausrichtung kristallisiert sich vor allem in den Verbandsbereichen der Industrie, des Handels, der Banken und des Dienstleistungsgewerbes folgendes Grundmuster europäischer Interessenvermittlung heraus: Eine erkennbare Stärkung der europäischen Handlungsebene "... bei größtmöglicher Kontrolle durch die Mitgliedsverbände – vor allem der wirtschaftlich dominanten Partnerstaaten. (...) Beide Strategien – Verbesserung der multilateralen Verbandsabstim-

mung in den EG-Zusammenschlüssen und Stärkung der unmittelbaren transnationalen Verbandsaktivitäten – lassen erkennen, daß Wirtschaftsverbände der EG-Ebene eine zunehmende Bedeutung zuerkennen<sup>4</sup>. Charakteristisch sind dabei zwei Tendenzen: Bei der fortlaufenden Binnenmarktgesetzgebung überwiegen multilaterale und transnationale Verbandsstrategien, während im Falle der alles überragenden Regierungsverhandlungen zur Wirtschafts- und Währungsunion und Politischen Union die jeweilige nationale Ebene eindeutig dominierte. Diese auf die nationalen Entscheidungsträger ausgerichtete Stoßrichtung verbandlicher Politik erklärt sich aus der historischen Reichweite der Regierungskonferenzen, den erheblichen Unterschieden in den ordnungs- und integrationspolitischen Zielvorstellungen der Staaten und den teilweise analogen Auffassungsunterschieden innerhalb der europäischen Verbandslager.

Die (Sonder-)Rolle der europäischen Großkonzerne: Die Repräsentativität und Handlungsfähigkeit der nationalen wie europäischen Verbände der Privatwirtschaft wird in nicht unerheblichem Maße von den Strategien ihrer gewichtigsten Mitglieder, der Großkonzerne, beeinflusst. Auf der einen Seite agieren multinationale Konzerne in verstärktem Maße über eigene EG-Stabsstellen und Brüsseler Lobbyinstrumente. Andererseits drängen Großunternehmen im Rahmen der nationalen wie europäischen Interessengruppen, die als 'Verbandsverbände' strukturiert sind, auf eine stärkere, unmittelbare Repräsentation ihrer Belange. Exemplarisch für diese Entwicklung ist die unter dem Stichwort 'CEFIC 2000' 1991 eingeleitete Strukturreform des europäischen Branchenverbandes der Chemiewirtschaft (CEFIC). Diese bringt im Kern eine förmliche Gleichstellung zwischen den Chemiekonzernen und den im Euro-Verband zusammengeschlossenen (nationalen) Mitgliedsverbänden<sup>5</sup>.

#### *Organisationsentwicklung und Politik repräsentativer europäischer Dachverbände*

Die landwirtschaftlichen Produzenteninteressen werden auf europäischer Ebene durch zwei Dachorganisationen vertreten: Den 'Ausschuß der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der EG', COPA, und den Genossenschaftsverband, COGECA. Neben diesen eng kooperierenden Dachorganisationen existieren zahlreiche Agrarfach- und Produktgruppenvereinigungen. Bei konstanten Organisations- und Willensbildungsstrukturen lassen sich deren Aktivitäten derzeit als eine Art 'Rundumverteidigung' charakterisieren: Vor dem Hintergrund der stockenden GATT-Verhandlungen, einem massiven Druck der europäischen Industrie und einer wachsenden Kritik von Umwelt- und Verbraucherverbänden legte die EG-Kommission ein Reformkonzept vor<sup>6</sup>. Unter Mobilisierung ihrer nationalen Einflußwege und durch intensive EP-Kontakte waren die Agrarverbände bestrebt, dieses Projekt abzuwenden, das sie als "ungeheure Bedrohung für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum"<sup>7</sup> bewerteten. Um mit konstruktiven Gegenvorschlägen in die Offensive gehen zu können, verständigten sich die 31 Mitgliedsverbände der COPA nach schwierigen internen Beratungen auf ein Konzept, das im Kern auf ein flexibles System der Mengenkontrolle zielt<sup>8</sup>. Als

ergänzendes Strategieelement kann ein ebenfalls in die öffentliche Diskussion eingespeistes COPA-Memorandum zur "umweltfreundlichen Landwirtschaft" gelten<sup>9</sup>. Die jährlichen, vom EG-Agrarministerrat (bei Ablehnung Italiens) beschlossenen Agrarpreisregelungen wurden heftig kritisiert. Aufgrund erwarteter direkter und indirekter Senkungen der Erzeugerpreise forderten die meisten Mitgliedsverbände von COPA entsprechende nationale Ausgleichsmaßnahmen<sup>10</sup>.

Im Bereich der Union der Industrie- und Arbeitgeber-Dachverbände Europas (UNICE) fand eine 1989 begonnene Reform der Willensbildungs- und Arbeitsstrukturen ihren (vorläufigen) Abschluß. UNICE repräsentiert gegenwärtig 32 nationale Spitzenverbände der Industrie und Arbeitgeber aus 22 westeuropäischen Ländern. Nach den veränderten Statuten<sup>11</sup> sieht die Beschlußfassung keine Einstimmigkeit mehr vor: Anstehende Entscheidungen können durch das Votum von mindestens drei Mitgliedsverbänden blockiert werden; Bei Budgetfragen gewichten sich die Stimmenanteile nach den Beitragsleistungen der Mitgliedsverbände, wobei 20% der Stimmen als Sperrminorität gelten. In der Praxis werden Entscheidungen in der Regel einvernehmlich getroffen; um bei Meinungsunterschieden in wichtigen Fragen eine Blockade zu vermeiden, wird nach dem Prinzip der 'dissenting votes' verfahren. Das Bemühen, die 'unternehmerische Basis' stärker in die Willensbildung des Euroverbandes einzubeziehen, kommt in zwei Neuerungen zum Ausdruck: Den fünf ständigen zentralen Arbeitsausschüssen sitzen in der Regel 'senior managers' aus europäischen Unternehmen vor.

Mit der 'UNICE Advisory and Support Group' (UNICE Beratungs- und Unterstützungsgruppe, UASG), der Firmen beitreten können, wurde ein neues unternehmerisches Beratungsgremium etabliert. Da die UNICE auf europäischer Ebene mit weiteren 'horizontalen', also gesamtwirtschaftlichen Interessen repräsentierenden Organisationen "konkurriert" (z. B. 'Eurochambres, European Center of Public Enterprises, CEEP), will sie mit diesen Reformschritten ihren Anspruch unterstreichen, die repräsentative 'voice of European business' zu sein. Die Verdichtung der transnationalen Verbandsbeziehungen findet schließlich ihren Ausdruck in der Erhöhung des UNICE-Budgets um 40%, der personellen Erweiterung des Sekretariats auf gegenwärtig 36 Mitarbeiter sowie den vielfältigen fachlichen Beratungsprozessen im Rahmen von rund 55 (ad hoc-) Arbeitsgruppen. Die breitgefächerte inhaltliche Willensbildung und Interessenvertretung der UNICE konzentrierte sich 1991 auf die fortlaufende Binnenmarktgesetzgebung, außenwirtschaftliche Fragen (GATT, EG-Abkommen mit osteuropäischen Ländern), die Ausgestaltung 'transeuropäischer Netze' und das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion, das in der verabschiedeten Form im wesentlichen die Unterstützung und Zustimmung des Verbandes fand. Die augenfällige Zurückhaltung in der Frage der institutionellen Ausgestaltung der Politischen Union verweist auf beträchtliche Auffassungsunterschiede zwischen den nationalen Mitgliedsverbänden<sup>12</sup>. Bei der Bewertung des Maastrichter Gesamtpakets traten dementsprechend auch die nationalen Stimmen in den Vordergrund<sup>13</sup>: So konzentriert sich die Kritik des BDI auf die ungenügende zeitliche und politische Synchronisation zwischen dem Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion und

der Politischen Union, wodurch das Ziel einer 'Stabilitätsgemeinschaft' nicht hinreichend gewährleistet sei. Im Gegensatz zur Position etwa der französischen Industrieverbände wird die Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen auf die Industriepolitik abgelehnt, weil hierdurch die Gefahr bestehe, "... daß die marktwirtschaftliche Fundierung der Währungsintegration zu kurz kommt, zugunsten einer mehr interventionistischen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik (...)".<sup>14</sup> Nach Auffassung der deutschen Arbeitgeber (BDA) werden die sozialpolitischen Weichenstellungen gravierende verfahrenstechnische Probleme aufwerfen<sup>15</sup>; der Ausstieg Großbritanniens aus der Sozialpolitik programmiere eine Wettbewerbsverzerrung zum Nachteil der Unternehmen der anderen Länder (vor)<sup>16</sup>.

Im Bereich des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) brachte das Jahr 1991 in organisationspolitischer, programmatischer und handlungsstrategischer Hinsicht weitreichende Veränderungen<sup>17</sup>. Der im Mai in Luxemburg abgehaltene EGB-Kongreß verabschiedete eine neue Satzung<sup>18</sup>, die den Prozeß der "Gewerkschaftsintegration von oben" – also die kommunikative und organisatorische Zusammenführung von europäischen Branchengewerkschaften und (nationalen) Dachverbänden im EGB – befördern dürfte. Zu den wichtigsten Neuerungen zählen: Die gleichberechtigte Integration der inzwischen 15 Gewerkschaftsausschüsse durch eine volle Mitentscheidungsbefugnis in allen EGB-Gremien (Kongreß, Exekutivausschuß, Präsidium); die Straffung der exekutiven Entscheidungsprozesse durch die Schaffung eines 15-köpfigen Präsidiums (neben dem Exekutivausschuß) und die Stärkung der finanziellen und personellen Ressourcen des Brüsseler Sekretariats. Einen wichtigen Schritt, den gewerkschaftlichen Solidarisierungs- und Integrationsprozeß zu fördern, stellt der Beschluß dar, das Jahr 1992 zum Ausgangsjahr einer "europäischen Gewerkschaftsmitgliedschaft" zu machen<sup>19</sup>. Alle Mitgliedsverbände des EGB sollen den Arbeitnehmern, die Mitglied in einem der Bünde sind, die Möglichkeit eines in allen europäischen Ländern wirksamen Schutzes geben und damit der zunehmenden Mobilität von Arbeitnehmern Rechnung tragen. Die politisch sensible Frage einer künftigen An- und Einbindung der sich reformierenden Gewerkschaften Zentral- und Osteuropas soll in Form eines "Europäischen Gewerkschaftsforums" beantwortet werden<sup>20</sup>. Die externen Aktivitäten des EGB konzentrierten sich auf zwei Schwerpunkte: Die Ausgestaltung und Verankerung des 'Sozialen Dialogs' und die Vermittlung gewerkschaftlicher Interessen im Kontext der Regierungskonferenzen. Im Rahmen vielschichtiger Bemühungen – die u. a. auch dem EP galten<sup>21</sup> – bekräftigte der EGB seine Grundsatzposition, wonach die neue Phase der Gemeinschaftskonstruktion auf folgenden Elementen beruhen müsse: Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen, insbesondere im sozialpolitischen Bereich; Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit als allgemeine Regel der Beschlußfassung; Ausbau der Strategie des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zugunsten der Vollbeschäftigung; Ausbau der Befugnisse des EP und der demokratischen Kontrolle; Integration der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte in den Vertrag<sup>22</sup>. In ersten Reaktionen auf die Maastrichter Ergebnisse kritisiert der EGB die mangelnden institutionellen und demokratischen Fortschritte, während er im

Bereich der sozialpolitischen (ohne Großbritannien) getroffenen Entscheidungen zu folgendem Urteil kommt: "Eine Übereinkunft von 11 war besser als ein Kompromiß von 12, der die europäische Sozialpolitik verwässert und eine Politik, die Europa auf diesem Feld braucht, unmöglich gemacht hätte"<sup>23</sup>.

#### *Auf dem Weg zu europäischen Arbeitsbeziehungen?*

Der 31. Oktober 1991 könnte als historisches Datum in die Geschichte der europäischen Sozialpolitik und Sozialpartnerbeziehungen eingehen: Nach mehrmonatigen Verhandlungen einigten sich EGB, UNICE und CEEP (der europäische Dachverband der öffentlichen Wirtschaft) auf ein gemeinsames Dokument<sup>24</sup>, das in die Maastrichter Beschlüsse Eingang fand. (Art. 2, 3, 4 des Abkommens über die Sozialpolitik). Demnach wird den europäischen Sozialpartnern vertraglich eine "autonome", initiative und aktive Rolle bei der Ausgestaltung und Umsetzung sozialpolitischer und rahmentariflicher Fragen zugestanden. Dies bedeutet, daß ein sich ergänzendes oder gemischtes Verfahren zur Harmonisierung der Arbeitsbedingungen und Sozialbeziehungen festgeschrieben wird, das eine Kombination aus EG-Regelsetzung und freier Vereinbarung durch die Sozialpartner im Wege des 'Sozialen Dialogs' vorsieht. Die Haltung beider Tarifparteien läßt erkennen, daß sie offensichtlich die geordnete und dosierte europäische Konzertierung einer Dauerkonflikte produzierenden, großflächigen Ausblendung sozialpolitischer Themen vorziehen. Die vergleichsweise positive Entwicklung der europäischen Sozialpartnerbeziehungen seit den späten 80er Jahren gibt – zusammen mit den Maastrichter Weichenstellungen – Anlaß, von zwar noch embryonalen, aber wachstumsfähigen Arbeitsbeziehungen auf der Ebene der EG zu sprechen. Auf drei Ebenen sind erste strukturbildende Elemente europäischer "industrial relations" erkennbar, deren weitere Vernetzung und Dynamisierung insbesondere durch das Projekt einer Wirtschafts- und Währungsunion neue Impulse erhalten dürfte: Der 'Soziale Dialog' der europäischen Dachverbände, die 'sektoralen Sozialdialoge' zwischen den EG-Branchenorganisationen von Kapital und Arbeit und die grenzüberschreitenden betrieblichen Konsultationsverfahren im Rahmen von inzwischen 15 europäischen Konzernen.

#### Anmerkungen

- 1 Einen Überblick gibt: Verzeichnis der europäischen Verbände in der EG, hrsg. v. Verlag Bundesanzeiger, Köln 1990.
- 2 Beispielhaft seien genannt: Die ersten Reaktionen des Industrie- und Arbeitgeber-Dachverbandes UNICE: "Following Maastricht, there will be a series of consequences for UNICE, (...) which will give rise to changes in its division of tasks and

structure.", in: UNICE-information, 1 (1991), S. 1.

- 3 Vgl. Jahresbericht 1991 der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), S. 145.

- 4 Kohler-Koch, Beate: Vertikale Machtverteilung und organisierte Wirtschaftsinteressen in der Europäischen Gemeinschaft, in: Alemann, V. von/Heinze, R. G./Hombach,

- B. (Hrsg.): Die Kraft der Region, Bonn 1990, S. 226.
- 5 Vgl. Verband der Chemischen Industrie, Jahresbericht 1990/91, S. 34.
- 6 Vgl. von Urff, Winfried: Agrar- und Fischereipolitik, in diesem Band.
- 7 Zur Einzelkritik s. *Agra-Europa* 42 (1992), 14. 10. 1991.
- 8 Vgl. *Agra-Europa* 30 (1991), 22. 6. 1991; ebenso: DBV-Stellungnahme zu den Reformvorschlägen der Brüsseler EG-Kommission, Bonn, September 1991.
- 9 Vgl. *Agra-Europa* 4 (1991) v. 25. 2. 1991.
- 10 Vgl. *Agra-Europa* 23 (1991): COPA enttäuscht über EG-Preisrunde.
- 11 Vgl. Tyszkiewicz, Zygmunt: UNICE: The voice of European Business and Industry in Brussels, A programmatic Self-presentation, in: Sadowski, Dieter/Jacobi, Otto (eds.): *Employers' Associations in Europe: Policy and Organisation*, Baden-Baden 1991, S. 85 ff.
- 12 In einer Rede des UNICE-Präsidenten Carlos Ferrer heißt es, UNICE sei bezüglich der politisch-institutionellen Fragen "... perhaps not the body best qualified to comment", in: "Mind Euro Business" v. 14. 10. 1991.
- 13 Vgl. BDI: Ergebnisse der Regierungsverhandlungen, Rundschreiben v. 12. 2. 1992.
- 14 S. BDI-Info-Service, Nr. 25 v. 12. 12. 1991.
- 15 Vgl. BDA-Rundschreiben: Ergebnisse des Europäischen Rates in Maastricht im Bereich der Sozialpolitik, 23. 12. 1991.
- 16 Vgl. BDA-Kurznachrichten-Dienst Nr. 8: Europäische Strukturpolitik nach Maastricht: Für Juristen geradezu ein Alptraum, 30. 1. 1992.
- 17 Vgl. Platzer, Hans-W.: Eine neue Rolle für den Europäischen Gewerkschaftsbund, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 11 (1991), S. 690 ff.
- 18 EGB-Satzung, Luxemburg 13.-17. 5. 1991.
- 19 Vgl. EGB-Kongreß, spezifische Entschlüsse, 16. 5. 1991, Europäische Gewerkschaftsmitgliedschaft.
- 20 Hinweise über entsprechende Seminare, Delegationstreffen etc. geben: EGB-Report 2, 5, 11, 15 (1991).
- 21 Z. B. im Rahmen der "Intergruppe Mitglieder des Europäischen Parlaments/Gewerkschafter"; vgl. EGB-Report 6 (1991).
- 22 Vgl. EGB-Kongreß 13.-17. 5. 1991: Allgemeine Entschlüsse sowie EGB-Report 14 (1991).
- 23 Vgl. EGB-Report 15 (1991).
- 24 Vgl. dazu UNICE: Communiqué de Presse: Rôle des partenaires sociaux au niveau Communautaire: déclaration commune UNICE- CEEP-CES, Brüssel 2. 7. 1991; ebenso: EGB-Report 9 (1991).

### Weiterführende Literatur

- Däubler, Wolfgang/Lecher, Wolfgang (Hrsg.): Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern. Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln 1991.
- Lecher, Wolfgang: Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik in Europa, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 11/1991, S. 700 ff.
- Platzer, Hans-Wolfgang: Unternehmensverbände in der EG – ihre nationale und transnationale Organisation und Politik. Dargestellt am Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der deutschen industriellen Branchenverbände und deren EG-Verbandszusammenschlüsse, Kehl 1984.
- Platzer, Hans-Wolfgang: Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre, Bonn 1991.
- Platzer, Hans-Wolfgang: Eine neue Rolle für den Europäischen Gewerkschaftsbund, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 11/1991, S. 690 ff.
- Sadowski, Dieter/Jacobi, Otto (eds.): *Employers' Associations in Europe: Policy and Organisation*, Baden-Baden 1991.