



Forschungsstelle Osteuropa Bremen  
Arbeitspapiere und Materialien

Nr. 88 – Dezember 2007

## In Brüssel angekommen? Die gewerkschaftliche Interessenvertretung der neuen Mitgliedsländer auf der EU-Ebene

Teil 1: Erste Ergebnisse für Polen, Tschechien und Slowakei

Herausgegeben von  
Heiko Pleines

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen  
Klagenfurter Straße 3, D-28359 Bremen  
Tel. +49 421 218-3687, Fax +49 421 218-3269  
<http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>

## **Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen**

Nr. 88: Heiko Pleines (Hg.):

In Brüssel angekommen? Die gewerkschaftliche Interessenvertretung der neuen Mitgliedsländer auf der EU-Ebene.

Teil 1: Erste Ergebnisse für Polen, Tschechien und Slowakei

Dezember 2007

ISSN: 1616-7384

Das vorliegende Arbeitspapier gibt einen Überblick über erste Ergebnisse des Forschungsprojektes »In Brüssel angekommen? Die gewerkschaftliche Interessenvertretung der neuen Mitgliedsländer auf der EU-Ebene«, das von der Otto Brenner-Stiftung gefördert wird. Am Forschungsprojekt sind unter Leitung der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen das Institut für Soziologie der Slowakischen Akademie der Wissenschaften, das Koszalin Institute of Comparative European Studies, das Institut für Soziologie der Tschechischen Akademie der Wissenschaften sowie Brigitte Krech (Brüssel) beteiligt.

Autoren:

Jan Brüning, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Monika Čambáliková, Institut für Soziologie der Slowakischen Akademie der Wissenschaften

Joanna Einbock, Koszalin Institute of Comparative European Studies, Koszalin

Brigitte Krech, Brüssel

Aleksandra Lis, Koszalin Institute of Comparative European Studies, Koszalin

Zdenka Mansfeldová, Institut für Soziologie der Tschechischen Akademie der Wissenschaften

Heiko Pleines, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Sprachredaktion: Jan Brüning

Technische Redaktion: Matthias Neumann

Umschlag nach einem Kunstwerk von Nicholas Bodde

Die Meinungen, die in den von der Forschungsstelle Osteuropa herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung der Forschungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

© 2007 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

**Forschungsstelle Osteuropa**  
Publikationsreferat / Publications Dept.  
Klagenfurter Str. 3  
D-28359 Bremen – Germany  
phone: +49 421 218-3687  
fax: +49 421 218-3269  
e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de  
internet: <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>

# Inhalt

<i>Heiko Pleines</i> Einleitung .....	5
<i>Heiko Pleines</i> Analytischer Rahmen und Forschungsdesign .....	7
<i>Joanna Einbock und Aleksandra Lis</i> Zentrale Trends der Interviews in Polen .....	21
<i>Zdenka Mansfeldova</i> Zentrale Trends der Interviews in Tschechien .....	27
<i>Monika Čambáliková</i> Zentrale Trends der Interviews in der Slowakei .....	31
<i>Brigitte Krech</i> Zentrale Trends der Interviews in Brüssel .....	35
<i>Jan Brüning</i> Zentrale Trends der Interviews in Deutschland .....	37
 Aktuelle Publikationen der Forschungsstelle Osteuropa .....	42
Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa .....	43



Heiko Pleines

## **Einleitung**

Mit finanzieller Unterstützung der Otto Brenner-Stiftung führt die Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen seit Frühjahr 2007 das Forschungsprojekt »In Brüssel angekommen? Die gewerkschaftliche Interessenvertretung der neuen Mitgliedsländer auf der EU-Ebene« durch. Das Projekt untersucht die Integration der Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern Polen, Tschechien und Slowakei auf der EU-Ebene. In der ersten Projektphase (Mai bis Dezember 2007) werden dabei vor allem die praktischen Erfahrungen der Gewerkschaftsvertreter ausgewertet.

Dazu wurden im Sommer 2007 Gewerkschaftsvertreter aus den drei ausgewählten neuen EU-Mitgliedsländern zu ihren Erfahrungen und ihrer Einschätzung der eigenen Rolle auf der EU-Ebene befragt. Zusätzlich wurden Mitglieder des Sozialen Dialogs der EU (Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgebern), Vertreter der EU Institutionen sowie Experten zur Rolle der Gewerkschaften auf der EU-Ebene interviewt. Zum Vergleich wurden mit Deutschland auch Gewerkschaften aus einem alten Mitgliedsland in die Analyse einbezogen.

Das Projekt ist eine Kooperation der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen mit dem Institut für Soziologie der Tschechischen Akademie der Wissenschaften, dem Institut für Soziologie der Slowakischen Akademie der Wissenschaften und dem Koszalin Institute of Comparative European Studies. Für die Durchführung der Interviews in Brüssel war Brigitte Krech verantwortlich. Das Projekt wird mit Unterstützung der Otto Brenner Stiftung (Frankfurt/M.) durchgeführt.

Im vorliegenden Arbeitspapier sollen nun erste Ergebnisse der Interviews präsentiert werden. Der erste Beitrag gibt einen Überblick über den analytischen Rahmen und das Forschungsdesign des Projektes. Anschließend folgen thematisch gegliederte Zusammenfassungen zentraler Ergebnisse der Interviews in den einzelnen Untersuchungsländern. Eine Dokumentation der Interviewergebnisse findet sich im zweiten Teil (Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 89).



## **Analytischer Rahmen und Forschungsdesign**

### **Einleitung**

Die zentrale Untersuchungsfrage des Projektes ist, ob die Gewerkschaften aus den post-sozialistischen Mitgliedsländern zu einer angemessenen Interessenvertretung auf der EU-Ebene in der Lage sind. Dabei geht es nicht nur um die rein formale Integration in Dachorganisationen und EU-Gremien, sondern vielmehr um die tatsächliche Beteiligung an politischen Entscheidungsfindungsprozessen.

Dabei sollen im einzelnen folgende Fragen analysiert werden:

- In welchem Umfang und in welcher Form sind Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern in politische Entscheidungsfindungsprozesse auf der EU-Ebene integriert?
- Wie ist die Beteiligung von Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern im Vergleich zu Gewerkschaften aus den alten Mitgliedsländern und im Vergleich zu anderen Interessengruppen aus den neuen Mitgliedsländern (insbes. der Arbeitgeber) zu bewerten?
- Mit welchen Maßnahmen ließe sich die gewerkschaftliche Interessenvertretung der neuen Mitgliedsländer auf der EU-Ebene effektiver gestalten?
- Welchen Einfluss hat das Engagement auf der EU-Ebene für die Gewerkschaftsarbeit auf der nationalen (und sub-nationalen) Ebene?

Mit Polen, Tschechien und der Slowakei wurden drei größere neue Mitgliedsländer für die Untersuchung ausgewählt, die zum einen zusammengenommen eine größere Zahl von Gewerkschaften aufweisen und zum anderen unterschiedliche gewerkschaftliche Organisationsstrukturen besitzen. Der Untersuchungszeitraum reicht dabei vom Beitrittsjahr 2004 bis in die Gegenwart, d.h. bis zur Durchführung der Interviews im Sommer 2007. Vorbereitende Maßnahmen vor dem EU-Beitritt wurden ebenfalls in die Analyse einbezogen.

### **Forschungsstand: Gewerkschaften aus den post-sozialistischen Mitgliedsländern in EU multi-level Governance**

#### **Die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Kompetenzen der EU**

Während die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Kompetenzen der EU begrenzt sind und sich im wesentlichen einerseits auf die Festlegung von Mindeststandards insbesondere bezüglich Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften am Arbeitsplatz und die Regelung von Arbeitsmigration innerhalb der EU konzentriert sowie andererseits die Gleichstellung weiblicher Beschäftigter fördert, besitzen die ausgeprägten EU Kompetenzen im Wirtschaftsbereich erhebliche arbeitsmarkt- und sozialpolitische Implikationen, wie etwa die Dienstleistungsrichtlinie gezeigt hat. Gleichzeitig sind die sozialpolitischen Kompetenzen der EU seit Beginn der 1990er Jahre systematisch ausgeweitet worden. Zusätzlich wird mit der offenen Methode der Koordinierung seit 2000 bei der sozialen Eingliederung, der Rentenversicherung und dem Gesundheitswesen eine weitergehende EU-weite Abstimmung gesucht. Eine prägnante Analyse gibt Falkner 2007. Überblicke finden sich bei Edquist 2006, Falkner 2007 und Stuchlik 2008.

## Gewerkschaften in EU multi-level Governance

Traditionell bestimmten wirtschaftliche Belange immer die Interessenvertretung auf EU-Ebene, zahlenmäßig wie auch politisch, was sich teilweise durch die Geschichte der EU als Wirtschaftsgemeinschaft begründet. Der Dialog der Kommission mit den auf EU-Ebene organisierten Vertretungen von Arbeitgebern und Beschäftigten (der Soziale Dialog) basiert auf rechtlichen Grundlagen. Der Soziale Dialog stützt sich im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Artikel 138 und 139, welche die Sozialpartner mit legislativen und exekutiven Kompetenzen versehen. Der Europäische Gewerkschaftsbund (ETUC) wird, gemeinsam mit dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) sowie der Europäischen Arbeitgeberorganisation (UNICE) als Sozialpartner von der Europäischen Kommission anerkannt und in den Sozialen Dialog involviert.

Die derzeitige Regelung der Entscheidungsfindung im Bereich der Sozialpolitik auf der EU-Ebene sieht vor, dass die Sozialpartner durch eine entsprechende Interessenbekundung für neun Monate die Regelungsinitiative übernehmen können. Einigen sich die Sozialpartner in diesem Zeitraum auf eine gemeinsame Position, kann diese auf ihr Verlangen durch die Kommission in eine Entscheidung des Ministerrates eingebracht werden. Formell können EU-Institutionen im sozialpolitischen Bereich keine Maßnahmen ergreifen, ohne die Sozialpartner hinzuzuziehen. Nur im Fall, dass die Sozialpartner beschließen, nicht zu verhandeln, geht die Zuständigkeit auf die EU-Institutionen zurück.

Die Arbeitsbeziehungen sind jedoch noch immer stark entlang nationaler Linien organisiert. Aufgrund der unterschiedlichen nationalen Belange ist ein Konsens zwischen den Sozialpartnern schwierig zu erzielen. Darüber hinaus stellen die nationalstaatlichen Interessensgruppen nur zögerlich länderübergreifenden Dachorganisationen Mittel zur Verfügung. Diese Einschätzung bekräftigen bspw. Falkner (2000), Grande (2003), Greenwood (2003), Hartenberger (2001), Hyman (2005) oder Rojot (2004). Eine Analyse der Übereinstimmungen und Konflikte der inhaltlichen Positionen der nationalen Gewerkschaften bezüglich der Europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik geben Busemeyer u.a. (2006).

Eine andere institutionalisierte Möglichkeit zur Mitwirkung von Gewerkschaften an EU-Entscheidungsfindungen stellt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EESC) dar. Der EESC ist ein Gremium, das für Vertretungen der Sozialpartner sowie NGOs eine formale Plattform bietet, um ihre Standpunkte in EU-Angelegenheiten zu äußern sowie Mitspracherecht in Entscheidungen zu haben.

Seitdem der EESC durch die Römischen Verträge von 1957 errichtet wurde ist seine Position zunehmend gestärkt worden. Er vereinigt Vertreter von Arbeitgeberverbänden, darunter auch die des öffentlichen Dienstes (Gruppe I), der Arbeitnehmer (Gruppe II), aber auch andere Teile der organisierten Zivilgesellschaft (Gruppe III).

Die 317 Mitglieder des EESC werden von der jeweiligen nationalen Regierung für eine verlängerbare vierjährige Amtsperiode nominiert. Die Konsultation des EESC durch die Europäische Kommission bzw. den Europäischen Rat ist in bestimmten Fällen obligatorisch; in anderen erfolgt diese freiwillig. Außerdem kann der EESC auch ungefragt seine Meinung äußern. Die Einheitliche Europäische Akte (1986) und der Maastricht-Vertrag (1992) erweiterten den Bereich jener Angelegenheiten, die dem EESC vorgelegt werden müssen, vor allem was die Regional- und Umweltpolitik betrifft. Darüber hinaus erweiterte der Vertrag von Amsterdam (1997) die Bestimmungen für die Berichterstattung an den EESC und erlaubt diesem auch, vom Europäischen Parlament konsultiert zu werden. Dennoch kommt dem EESC lediglich eine beratende Funktion zu. Einen Überblick über die Einbeziehung des EESC in die Entscheidungsfindung auf der EU-Ebene bieten etwa Obradovic/Vizcaino (2006).

Der Soziale Dialog und gewerkschaftliches Engagement auf der EU-Ebene sind für die EU-15 bereits mehrfach untersucht worden. Einen prägnanten Überblick geben zum Beispiel Greenwood (2003, 149–174), Leiber/Falkner (2005) sowie auch Eising (2001). Als wichtige neuere Studien seien etwa genannt: Compston/Greenwood (2001), Edquist (2006), Erne (2006), Hartenberger (2000), Martin/Ross (2001), Neal (2004). Weniger gut untersucht ist hingegen die Frage der Rückwirkungen der EU-Ebene auf das Politikfeld Sozialpolitik in den jeweiligen Mitgliedsländern. Eine erste Systematisierung liefern Falkner u.a. (2005) bzw. Leiber/Falkner (2005) sowie Lopez-Santana (2006).

### Gewerkschaften in den post-sozialistischen Mitgliedsländern

Mit der Osterweiterung der Europäischen Union sind 2004 insgesamt acht post-sozialistische Länder<sup>1</sup> aufgenommen worden und 2007 zwei weitere<sup>2</sup>. Die Interessenvertretung auf der EU-Ebene stellt die Gewerkschaften aus den post-sozialistischen Ländern vor erhebliche Herausforderungen. Aufgrund der sozialistischen Vergangenheit sind die Gewerkschaften in den neuen, post-sozialistischen EU-Mitgliedsländern zwar numerisch teilweise recht mitgliederstark, aber organisatorisch nur begrenzt zur Vertretung gewerkschaftlicher Interessen gegenüber der Politik in der Lage. Die Gewerkschaften sind nur in vergleichsweise losen Dachverbänden vereint. Gewerkschaftsvertreter scheuen oft politische Verantwortung und haben kaum Erfahrung mit der Arbeit in supranationalen Gremien.

Die Schwäche der post-sozialistischen Gewerkschaften zeigt sich auch daran, dass die auf der nationalen Ebene geschaffenen tripartistischen Gremien in keinem der neuen EU-Mitgliedsländer zu einer erfolgreichen Beteiligung von Gewerkschaften an politischen Entscheidungsprozessen führten (siehe etwa Casale 2000, Kurtan 1999, Mailand/Jesper 2004, Reutter 1996). Allgemein wird der Einfluss der Gewerkschaften auf die nationale Politik (mit Abstrichen im polnischen Sonderfall) als gering angesehen, wie auch die Überblickdarstellungen von Ost 2006 und Sil/Candland 2001 zeigen.<sup>3</sup> Stephen Crowley etwa kommt auf Grundlage einer umfassenden Studie zu dem Schluss, dass die Arbeitsbeziehungen in den neuen EU-Mitgliedsländern eher an das amerikanische Modell erinnern und ihre EU-Kompatibilität deshalb fraglich sei (Crowley 2004). In eine ähnliche Richtung geht die Argumentation von Vanhysse (2007).

Es gibt bereits vielfältige Analysen zu Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in den post-sozialistischen EU-Mitgliedsländern. Einen Überblick geben zum Beispiel Kohl und Platzler (2004). Deutlich wichtiger sind aber die zahllosen Einzelstudien, die zusammengenommen einen recht umfassenden Kenntnisstand darstellen. Exemplarisch genannt seien für die im Projekt erfassten Länder (Polen, Tschechien und Slowakei): Čambáliková (2001), Cox/Mason (2000), Deppe/Tatur (2002), Dvorakova (2003), Frege (2000), Gašior-Niemiec (2007), Kubic (2004), Kroupa/Mansfeldová (2003), Mansfeldová (1999), Myant/Sloccock/Smith (2000), Myant/Smith (1999), Ost (2001) und (2005), Pańków/Gáciarz (2001), Pollert (2001).

### Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern in EU multi-level Governance

Gewerkschaften (genau wie Unternehmensverbände) aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten verfolgen mit ihrem Engagement auf der EU-Ebene ähnliche Ziele wie jene aus den alten EU-Staaten: 1. ihre Mitglieder über die EU-Gesetzgebung zu informieren, 2. ihre Mitglieder in größeren Europäischen Verbänden zu vertreten, 3. ihren Mitgliedern Dienstleistungen zu bieten, 4. das Profil ihrer Mitglieder auf EU-Ebene besser zu etablieren sowie 5. Ausbildungsseminare für ihre Mitglieder zu ermöglichen. (Borragán 2003) Einen Überblick über die inhaltlichen Positionen der Gewerk-

1 Dies sind Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.

2 Bulgarien und Rumänien.

3 Ein differenzierteres Bild, das auch einige Erfolge gewerkschaftlicher Einflussnahme auf Politik wahrnimmt, geben die Analysen von Avdagic 2005 und Matthes/Terletzki 2005.

schaften auch aus den neuen EU-Mitgliedsländer bezüglich der Europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik geben Busemeyer u.a. (2006).

Die Mitwirkung im EESC stellt einen wesentlichen Teil der Europäisierung von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten dar. Zivilgesellschaftliche Organisationen aus den zukünftigen Mitgliedsländern erhielten bereits Mitte der 1990er Jahre Beobachterstatus im EESC. Seit dem EU-Beitritt hat Polen 21 Mitglieder im EESC, während von der Tschechischen Republik zwölf und der Slowakei neun Mitglieder vertreten sind. Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern sind auch bereits im Vorfeld des Beitritts den EU-weiten Dachverbänden beigetreten und so am Sozialen Dialog beteiligt.

Die quantitative Vertretung nicht-staatlicher Organisationen aus den neuen, post-sozialistischen Mitgliedsländer deutet allerdings auf Schwächen bzw. Nachholbedarf hin. Während deutsche, belgische, französische und italienische Organisationen im Politikfeld Sozialpolitik in 90 % der relevanten Dachorganisationen vertreten sind, liegen die neuen Mitgliedsländer mit 40 % bis 50 % am unteren Ende, wie eine Auszählung von Wasner (2005) zeigt.

Zur Integration der post-sozialistischen Gewerkschaften in EU Entscheidungsprozesse gibt es jedoch bisher noch keine ernsthaften empirischen Studien. Die wenigen wissenschaftlichen Analysen, die bisher erstellt wurden, beschränken sich weitestgehend auf eine Beschreibung der Rahmenbedingungen und der vermuteten Probleme, wie sich bei Borragán (2003), Mansfeldová (2007) oder Einbock (2007) zeigt. Es fehlt damit eine systematische, empirisch fundierte Erfassung der Erfahrungen, der Formen der Beteiligung, der Erfolge und Probleme der Gewerkschaftsvertreter aus den neuen Mitgliedsländern auf der EU-Ebene.

## Literaturverzeichnis

- Avdagic, Sabina (2005): State-labour relations in East Central Europe: explaining variations in union effectiveness, in: *Socio-Economic Review*, vol. 3, No. 1, S. 25–53.
- Borragán, Nieves Pérez-Solórzano (2003): The Organisation of Business Interests in Central and East European Countries for EU Representation, in: Greenwood, J. (ed.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*, Palgrave, Basingstoke, S. 213–225.
- Busemeyer, Marius. R. / Kellermann, Christian / Petring, Alexander / Stuchlik, Andrej (2007): *Overstretching solidarity? Trade unions' national perspectives on the European Economic and Social model*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
- Čambáliková, M. (2004): Sociálna politika v Slovenskej republike v kontexte vstupu do Európskej únie (Die Sozialpolitik der Slowakischen Republik im Kontext des EU Beitritts), in: Okáli, I. a kol. *Hospodárska politika Európskej únie a Slovenska v EÚ. Ústav slovenskej a svetovej ekonimiky SAV*, Bratislava, S. 157–176.
- Čambáliková, M. (2001): Tripartismus in der Slowakei – Leere Struktur oder außerparlamentarische Form der Interessenvertretung?, in: *Zeitschrift für Gemeinwirtschaft*, vol. 38, No. 6, S. 27–46.
- Čambáliková, M. (2000): Industrial Relations and Social Dialogue: Actors, Strategies and Challenges in the SR, in: *Labour, Industrial Relations and Social Bargaining*, Research Institute for Labour and Social Affairs sponsored by The Sassakawa Central Europe Fund, Praha, S. 83–94.
- Casale, Giuseppe (2000): Experiences of Tripartite Relations in Central and Eastern European Countries, in: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 16, No. 2, S. 129–142.

- Compston, H. / Greenwood, J. (eds) (2001): *Social Partnership in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Cox, Terry M. / Mason, Robert (2000): Interest Groups and the Development of Tripartism in East Central Europe, in: *European Journal of Industrial Relations*, vol. 6, No. 3, S. 325–347.
- Crowley, Stephen (2004): Explaining Labor Weakness in Post-Communist Europe, in: *East European Politics and Society*, vol. 18, No. 3, S. 394–429.
- Deppe, Rainer / Tatur, Melanie (2002): *Rekonstitution und Marginalisierung. Transformationsprozesse und Gewerkschaften in Ungarn und Polen*, Campus: Frankfurt/M.
- Dvorakova, Z. (2003): Trade unions, works councils and staff involvement in the modernising Czech Republic, in: *International Journal of Public Sector Management*, vol. 16, No. 6, S. 424–433
- Edquist, Kristin (2006): EU social-policy governance. Advocating activism or servicing states?, in: *Journal of European Public Policy*, vol. 13, No. 4, S. 500–518.
- Einbock, Joanna (2007): The participation of Polish trade unions in EU governance, in Obradovic, Daniela / Pleines, Heiko (eds): *Civil society groups from the new post-socialist member states in EU governance*, Ibidem, Stuttgart, S. 231–241.
- Eising, Rainer (2001): Interessenvermittlung in der Europäischen Union, in: Reutter, Werner / Rütters, Peter (eds): *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Leske+Budrich, Op-laden, S. 453–476.
- Erne, Roland (2006): European trade-union strategies. Between technocratic efficiency and democratic legitimacy, in: Smismans, Stijn (ed.): *Civil society and legitimate European governance*, Edward Elgar, Cheltenham, S. 219–240.
- Falkner, Gerda (2007): The EU's social dimension, in: Cine, Michelle (ed.): *European Union politics*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, S. 271–285.
- Falkner, Gerda (2006): Forms of governance in European Union social policy. Continuity and/or change?, in: *International Social Security Review*, vol.59, No. 2, S. 77–103.
- Falkner, Gerda (2000): The Council or the social partners? EC social policy between diplomacy and collective bargaining, in: *Journal of European Public Policy*, vol. 7, No. 5, S. 705–724.
- Falkner, Gerda / Hartlapp, Miriam / Leiber, Simone / Treib, Oliver (2005): Die Kooperation der Sozialpartner im Arbeitsrecht. Ein europäischer Weg?, in: Eising, Rainer / Kohler-Koch, Beate (eds) *Interessenpolitik in Europa*, Nomos, Baden-Baden, S. 341–362.
- Frege, Carola M. (2000): The illusion of union-management cooperation in postcommunist Central Eastern Europe, in: *East European Politics and Societies*, vol. 13, No. 3, S. 636–660.
- Gąsior-Niemiec, Anna (2007): Civil society and new modes of governance in Poland, in: *Polish Sociological Review*, No. 157, S. 65–85.
- Grande, Edgar (2003): How the Architecture of the EU Political System Influences Business Associations, in: Greenwood, J. (ed.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*, Palgrave, Basingstoke, S. 45–59.
- Greenwood, Justin (2003): *Interest representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York.
- Hartenberger, Ute (2001): *Europäischer Sozialer Dialogue nach Maastricht. EU-Sozialpartnerverhandlungen auf dem Prüfstand*, Nomos, Baden-Baden.

- Hyman, R. (2005): Trade unions and the politics of the European social model, in: *Economic and Industrial Democracy*, vol. 26, No. 1, S. 9–40.
- Kohl, Heribert / Platzer, Hans-Wolfgang (2004): *Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa. Transformation und Integration. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich*, 2. Auflage, Nomos, Baden-Baden.
- Kroupa, Aleš / Mansfeldová, Zdenka (2003): The Democratisation of Industrial Relations in the Czech Republic – Work Organisation and Employee Representation: Case Study from the Electronic Industry, in: Smith, S. (ed.) *Local Communities and Post-communist Transformation. Czechoslovakia, the Czech Republic and Slovakia*, Routledge, London, S. 126–142.
- Kubicek, Paul J. (2004): *Organized labor in postcommunist states: from solidarity to infirmity*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Kurtan, Sandor (1999): Gewerkschaften und Tripartismus im ostmitteleuropäischen Systemwechsel, in: Merkel, Wolfgang / Sandschneider, Eberhard (eds.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden in Transformationsprozessen*, Leske + Budrich, Opladen, S. 115–135.
- Leiber, Simone / Falkner, Gerda (2005): Sozialer Dialog der EU und nationale Sozialpartnerschaft. Chronik einer paradoxen Beziehung, in: Karlhofer, Ferdinand / Tálos, Emmerich (Hg.): *Sozialpartnerschaft. Österreichische und europäische Perspektiven*, Lit, Wien, S.159–183.
- Lopez-Santana, Mariely (2006): The domestic implications of European soft law. Framing and transmitting change in employment policy, in: *Journal of European Public Policy*, vol. 13, No. 4, S. 481–499.
- Mailand, Mikkel / Due, Jesper (2004): Social Dialogue in Central and Eastern Europe: Present State and Future Development, in: *European Journal of Industrial Relations*, vol. 10, No. 2, S. 179–197.
- Mansfeldová, Zdenka (2007): Czech trade unions and employers' associations in the European social dialogue, in: Obradovic, Daniela / Pleines, Heiko (eds) *Civil society groups from the new post-socialist member states in EU governance*, Ibidem, Stuttgart.
- Mansfeldová, Zdenka (2005): Case study: Czech Labour and Capital Interest Representation. The Social Dialogue at the National and EU Level, in: *Working Papers of the Research Centre for East European Studies No. 67*, S. 40–50.
- Mansfeldová, Zdenka / Kroupa, Aleš (eds) (2005): *Participace a zájmové organizace v České republice (Participation and Interest Organisations in the Czech Republic)*, Sociologické nakladatelství SLON, Praha.
- Mansfeldová, Zdenka (1999): Social Partnership in the Czech Republic, in: Kirschbaum, S. J. (ed.): *Historical Reflections on Central Europe*, Macmillan Press Ltd., Basingstoke.
- Martin, A. / Ross, G. (2001): Trade Union Organizing at the European Level, in: Imig, D. / Tarrow, S. (eds) *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Integrating Europe*, Rowman & Littlefield, Lanham/MD, S. 53–76.
- Matthes, Claudia-Yvette / Terletzki, Peggy (2005): Tripartite Bargaining and its Impact on Stabilisation Policy in Central and Eastern Europe, in: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 21, No. 3, S. 369–403.
- Myant, Martin / Smith, Simon (1999): Czech trade unions in comparative perspective, in: *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, No. 3, S. 265–285
- Myant, Martin / Slocock, Brian / Smith, Simon (2000): Tripartism in the Czech and Slovak Republics, in: *Europe-Asia Studies*, vol. 52, No. 4, S. 723–739.

- Neal, A. (ed.) (2004): *The Changing Face of European Labour Law and Social Policy*, Kluwer, The Hague.
- Obradovic, Daniela / Vizcaino, Jose M. Alonso (2006): *Good Governance Requirements for the Participation of Interest Groups in EU Consultations*, in: *Working Papers of the Research Centre for East European Studies No. 76*, S. 19–44.
- Ost, David (2006): *After postcommunism. Legacies and the future of unions in Eastern Europe*, in: Phelan, Craig (ed.) *The future of organised labour. Global perspectives*, Lang, Oxford, S. 305–331.
- Ost, David (2005): *The defeat of Solidarity. Anger and politics in postcommunist Europe*, Cornell University Press, Ithaca/NY.
- Ost, David (2001): *The weakness of symbolic strength. Labor and union identity in Poland*, in: Crowley, Stephen / Ost, David (eds.): *Workers after workers' states*, Rowman & Littlefield, Lanham, S. 79–96.
- Pańków, Włodzimierz / Gáciarz, Barbara (2001): *Industrial relations in Poland. From social partnership to enlightened paternalism?*, in: Blazyca, George / Rapacki, Ryszard (ed.): *Poland into the new millenium*, Cheltenham, S. 72–90.
- Pollert, Anna (2001): *Labor and Trade Unions in the Czech Republic, 1989–2000*, in: Crowley, Stephen / Ost, David (eds.): *Workers after Workers' States. Labor and Politics in Postcommunist Eastern Europe*. Rowman & Littlefield, Lanham, S. 13–36.
- Reutter, Werner (1996): *Tripartism without corporatism. Trade unions in Eastern and Central Europe*, in: Agh, Attila / Ilonszki, Gabriella (eds.) *Parliaments and organized interests. The second steps*, Hungarian Centre of Democracy Studies, Budapest, S. 59–78.
- Rojot, Jacques (2004): *European Collective Bargaining: New Prospects or Much Ado About Little?*, in: Neal, A. (ed.) *The Changing Face of European Labour Law and Social Policy*, Kluwer, The Hague, S. 13–38.
- Sil, Rudra / Candland, Christopher (2001): *Institutional Legacies and the Transformation of Labour. Late-Industrializing and Post-Socialist Economies in Comparative-Historical Perspective*, in: Candland, Christopher / Sil, Rudra (eds) *The Politics of Labor in a Global Age. Continuity and Change in Late-Industrializing and Post-Socialist Economies*, Oxford: Oxford University Press, S. 285–308.
- Stuchlik, Andrej (2008): *Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union*, in: Bos, Ellen / Dieringer, Jürgen (eds) *Die Genese einer Union der 27. Die Europäische Union nach der Osterweiterung*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 213–225.
- Teufelsbauer, Werner (2003): *Horizontal Business Associations at EU Level*, in: Greenwood, J. (ed.) *The Challenge of Change in EU Business Associations*, Palgrave, Basingstoke, S. 33–41.
- Vanhuysse, Pieter (2007): *Workers without powers. Agency, legacies and labour decline in East European varieties of capitalism*, in: *Czech Sociological Review*, vol. 43, No. 3, S. 459–522.
- Wasner, Barbara (2005): *Europäische Institutionenpolitik und die Vernetzung sozialpolitischer Verbände*, in: Knodt, M. / Finke, B. (eds) *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 129–152.

## Fragestellung

### Überblick

Die Leitfrage des Projektes »In Brüssel angekommen?« wird vor allem bezogen auf zwei Aspekte untersucht. Erstens geht es um die tatsächliche (und nicht nur formale) Einbeziehung der Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern in Entscheidungsfindungsprozesse auf der EU-Ebene. Dabei muss zum einen zwischen verschiedenen Wegen der Einflussnahme und Foren der Entscheidungsfindung unterschieden werden. Zum anderen muss die subjektive Selbsteinschätzung der Gewerkschaftsvertreter bezüglich ihrer Beteiligung mit der Einschätzung anderer Akteure und objektiven Kriterien abgeglichen werden.

Zweitens erfasst die Leitfrage »In Brüssel angekommen?« auch die Europäisierung der Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern. Dabei geht es nicht nur darum, wie weit die EU-Ebene in die Gewerkschaftsarbeit einbezogen wird und welcher Stellenwert der Interessenvertretung auf der EU-Ebene eingeräumt wird. Zu berücksichtigen ist auch, ob Ideen, Konzepte oder auch Wertvorstellungen von der EU-Ebene auf die nationale (und sub-nationale) Ebene transferiert werden, ob also zwischen Brüssel und den neuen Mitgliedsländern bezogen auf die Gewerkschaften ein tatsächlicher Austausch, auch im Sinne einer inhaltlichen Auseinandersetzung, stattfindet.

Diese beiden Aspekte des »in-Brüssel-Ankommens«, Integration in Entscheidungsfindung und Europäisierung, sollen im vorliegenden Projekt vor allem bezogen auf die Akteure, also die Gewerkschaften, und weniger bezogen auf einzelne Politikfelder analysiert werden, da das vorrangige Ziel eine Einschätzung der allgemeinen Situation der Gewerkschaften ist. Es handelt sich also um interaction-oriented im Gegensatz zu problem-oriented policy research.<sup>4</sup> Über die Fokussierung auf Gewerkschaften ergibt sich aber automatisch eine Konzentration auf arbeitsmarktbezogene und sozialpolitische Politikfelder.<sup>5</sup> Zusätzlich werden einzelne ergänzende Fallstudien im Rahmen des Projektes auch konkrete inhaltliche Fragen untersuchen, wie etwa die Debatte um die EU-Dienstleistungsrichtlinie.<sup>6</sup>

Gleichzeitig ist die Analyse der Einflussnahme der Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern auch von Interesse für eine Analyse des politischen Systems der EU. Eine Untersuchung der Erfahrungen gewerkschaftlicher Organisationen aus den zentral- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten, ist ein fehlendes Glied in der Kette zwischen Forschung über postsozialistische Gewerkschaften und EU-Governance. Die Analyse der Aktivitäten von Gewerkschaften auf der EU-Ebene ist der Beurteilung des Mehrebenen-Regierens in der EU in vielerlei Hinsicht dienlich

Erstens, stellt die Osterweiterung den ersten großen Test dar, wie zugänglich das Post-Maastricht-System für Neulinge ist. Dies betrifft die Offenheit europäischer Dachverbände genauso wie die Fähigkeit der EU-Institutionen, angesichts der rapide gestiegenen Zahlen von Interessensgruppen noch umfassende Beratungsprozesse zu organisieren.

Zweitens hilft die Untersuchung der Partizipation der relativ schwachen Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern in Entscheidungsprozessen zu klären, in welcher Beziehung formale Repräsentation und tatsächliche Mitwirkung auf der EU-Ebene stehen.

4 Scharpf, Fritz W.: Games real actors play. Actors-centered institutionalism in policy research, Boulder 1997, S.10–12.

5 Einen Überblick über die inhaltlichen Positionen der Gewerkschaften bezüglich der Europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik gibt ein von der Friedrich Ebert Stiftung initiiertes Forschungsprojekt. Einen Überblick über die Ergebnisse geben: Busemeyer, Marius. R. / Kellermann, Christian / Petring, Alexander / Stuchlik, Andrej (2007): Overstretching solidarity? Trade unions' national perspectives on the European Economic and Social model, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin. Die vollständigen Projektdaten sind online abrufbar unter: [http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/POLITIKANALYSE/PUBLIKATIONEN/IN\\_EUR\\_SOZIAL.HTM](http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/POLITIKANALYSE/PUBLIKATIONEN/IN_EUR_SOZIAL.HTM).

6 Das Untersuchungsdesign des Projektes wird in Abschnitt 4 vorgestellt.

Drittens stellen die neuen post-sozialistischen Mitgliedsstaaten interessante Fälle für eine Analyse dar, die den Einfluss des EU-Mehrebenensystems auf die politische Rolle von Gewerkschaften betrifft. Da die Beitrittsverhandlungen langwierig und formell waren, initiierte die Europäische Kommission eine Reihe von Programmen für zivilgesellschaftliche Organisationen aus den Kandidatenländern, um diese auf die Mitarbeit in der EU vorzubereiten. Infolgedessen konnten sie Koalitionen auf unterschiedlichen EU-Ebenen neu bilden. Bestimmungsfaktoren von Koalitionsbildungen können so explizit untersucht werden.

### Begriffsdefinitionen

Bevor die Fragestellungen näher erläutert werden, sollen hier für das Forschungsprojekt zentrale Termini definiert werden:

*Zivilgesellschaft* wird hier im Sinne der Europäischen Kommission einfach als Synonym für die Gesamtheit nicht-staatlicher kollektiver Akteure verwendet. Die Verwendung des Begriffes hat damit keine theoretischen oder normativen Implikationen. Da sich unser Forschungsprojekt vorrangig mit Gewerkschaften (und zusätzlich nur mit Arbeitgeberverbänden) befasst, ist der Begriff der Zivilgesellschaft nur über die entsprechenden Vorgaben der EU von direkter Bedeutung. Dementsprechend erscheint es sinnvoll, bei einer Analyse der EU-Ebene auch die Terminologie zu verwenden, die von den Akteuren dort gebraucht wird, um Missverständnisse zu vermeiden. Wichtig ist, dass die Europäische Kommission unter zivilgesellschaftlichen Gruppen immer sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeberverbände mit erfasst.

Entsprechend der aufzählenden Definition der Europäischen Kommission umfasst Zivilgesellschaft folgende Gruppen: (1) trade unions and employers' organisations (social partners); (2) organisations representing social and economic players that are not social partners in the strict sense of the term (such as business sector associations); (3) non-governmental organisations that bring people together in a common cause, such as environmental or human rights organisations, charities, professional associations and grass roots organisations; (4) institutions or sectors that involve citizens in local and municipal life, such as churches or religious communities.<sup>7</sup>

*Regieren im Mehrebenensystem* (multi-level governance) ist in der Politikwissenschaft zu einer häufigen Beschreibung für die Beziehungen zwischen der EU-Ebene, der nationalen sowie subnationalen (regionalen, lokalen) Ebenen geworden. Dies hat auch Implikationen für zivilgesellschaftliche Organisationen, wie etwa Gewerkschaften. Da die EU aus souveränen Nationalstaaten besteht, ist die Befugnis zur Entscheidungsfindung von EU-Organen notwendigerweise begrenzt. Basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip sollten Entscheidungen innerhalb der EU idealerweise auf der untersten kompetenten Ebene getroffen werden. Darüber hinaus liegt die Verantwortung für die Durchsetzung dieser Beschlüsse in erster Linie bei nationalstaatlichen Exekutivorganen. Eine Folge davon ist, dass die meisten politischen Entscheidungen verschiedene Ebenen einschließen und die Regulierung der meisten politischen Bereiche sowohl die EU als auch die nationale Ebene betreffen. Folgerichtig werden zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich mit politischen Angelegenheiten befassen, auf mehreren Ebenen gleichzeitig aktiv.

Beinahe alle zivilgesellschaftlichen Organisationen der EU-Mitgliedsstaaten sind auf nationaler Ebene gegründet worden; erst später weiteten sie die jeweiligen Aktivitäten auf die EU-Ebene aus. Als Folge sind zivilgesellschaftliche Organisationen auf der EU-Ebene, die in bestimmten politischen Bereichen aktiv sind, nicht nur entsprechend ihrer inhaltlichen Spezifika, sondern auch entlang nationaler Linien aufgeteilt. Das ist der Grund, weshalb Bemühungen der Europäischen Kommission, Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen weiter zu entwickeln, auf die Bildung supranationaler Dachverbände konzentriert wurden. Die Kommission hat zivilgesell-

7 Commission of European Communities (2001): *European Governance: White Paper*, COM(2001) 428, Brussels, 25 July 2001, 14.

schaftliche Organisationen dazu ermuntert, einen EU-weiten Dachverband zu bilden und versprach begünstigten Zugang zu Entscheidungsprozessen sowie erhebliche finanzielle Unterstützung für eine solche Dachorganisation.<sup>8</sup>

*Politisches Engagement* auf der EU-Ebene verlangt von zivilgesellschaftlichen Organisationen einschließlich der Gewerkschaften drei Fähigkeiten: Die erste ist die generelle Fähigkeit, sich in politischen Entscheidungsprozessen zu engagieren. Die zweite ist die Fähigkeit, sich auf EU-Ebene einzubringen und die dritte ist das Erfüllen der EU-Kriterien, die den Zugang zu verschiedenen Beratungsprozessen auf der EU-Ebene regeln.

Chronologisch betrachtet, entwickeln die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen zuerst die grundlegende Fähigkeit, sich in politischen Entscheidungsprozessen zu engagieren. In den meisten Fällen beginnen sie ihre Arbeit auf nationaler bzw. regionaler Ebene und entwickeln eine Position, die sie den politischen Entscheidungsträgern kommunizieren möchten. Folglich müssen sie wissen, wer die relevanten Entscheidungsträger sind und die angemessene Art der Kommunikation suchen, sprich, sie müssen ein grundlegendes Verständnis politischer Prozesse entwickeln. Strategien für den leichteren Zugang zu politischen Entscheidungsträgern beinhalten die Bereitstellung von Fachkenntnis, öffentliche Protestaktionen und Medienaufmerksamkeit. All diese Strategien erfordern Ressourcen, die sich von fachlicher Kompetenz bis hin zu aktiven Mitgliedern, von finanziellen Mitteln bis zur Kompetenz in der Pressearbeit erstrecken.

Ein Engagement auf der EU-Ebene erfordert sowohl zusätzliches Personal und Finanzen als auch neue Kompetenzen. Letztere umfassen Grundfertigkeiten, wie Englischkenntnisse und Fachwissen über die Strukturen der Entscheidungsfindung in der EU, aber auch andere spezifischere wie Netzwerkqualitäten auf multinationaler Ebene. Die Schwierigkeiten des Mehrebenensystems zeigen sich im Unvermögen beinahe aller zivilgesellschaftlichen Organisationen, Protestaktionen auf der Ebene der EU zu organisieren (im Gegensatz zur nationalen Ebene). Dies bedeutet, dass das Engagement auf EU-Ebene nicht einfach als eine logische Fortsetzung nationaler Aktivitäten in der Politik verstanden werden kann. Engagement auf der EU-Ebene erfordert neue Kapazitäten.

Zumindest auf dem Papier hat die Europäische Kommission durch die Auferlegung von Mindestvoraussetzungen für zivilgesellschaftliche Organisationen, die an EU-Entscheidungsfindungsprozessen mitwirken möchten, ein weiteres Hindernis geschaffen. Für die Sozialpartner wurden diese Grundlagen bereits Anfang der 1990er Jahre definiert, für andere zivilgesellschaftliche Organisationen erst 2002. In beiden Fällen verlangt die EU-Kommission Transparenz, Rechenschaft sowie Repräsentativität. Interessensgruppen, die Kommentare zu den Gesetzesentwürfen der Kommission vorlegen möchten, müssen deshalb bereit sein, die Kommission und die Öffentlichkeit in ihrer Gesamtheit mit den erforderlichen Informationen zu versorgen.<sup>9</sup>

*Europäisierung* soll hier nach Radaelli definiert werden:

*Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies.*<sup>10</sup>

8 Ein prägnanter Überblick findet sich bei: Greenwood, Justin (2003): *Interest representation in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York.

9 Zur Konzeptionalisierung der erforderlichen Fähigkeiten siehe: Obradovic, Daniela / Pleines, Heiko (2007): *The capacity of civil society organisations to participate in EU multi-level governance. An analytical framework*, in: Obradovic, Daniela / Pleines, Heiko (eds): *The capacity of Central and East European interest groups to participate in EU governance*, Stuttgart: Ibidem, S. 13–24.

10 Radaelli, Claudio M. (2004): *Europeanisation: Solution or Problem?*, in: *European Integration Online Papers* No. 16, S. 3–4. Einen aktuellen Überblick über den Forschungsstand geben: Quaglia, Lucia u.a. (2007): *Euro-*

## Integration in Entscheidungsfindungsprozesse auf der EU-Ebene

Im Sinne einer Bestandsaufnahme ist als erstes zu erfassen, in welcher Form Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern in politische Entscheidungsfindungsprozesse auf der EU-Ebene integriert sind. Dabei lassen sich ausgehend von gewerkschaftlichen Organisationsformen wegen der Einflussnahme und relevanten Gremien auf der EU-Ebene unterschiedliche Kategorisierungen bilden.

Ausgehend von der Organisationsform unterscheidet Greenwood (1) nationale Organisationen, die über nationale Kooperation etwa mit der jeweiligen Regierung die EU-Ebene beeinflussen, (2) nationale Organisationen, die direkt mit EU Organen in Kontakt treten, (3) transnationale Organisationen und (4) internationale gewerkschaftliche Dachverbände, die in Brüssel vertreten sind.<sup>11</sup> Diese Unterscheidung ist vergleichsweise undifferenziert und die Differenzierung zwischen (3) und (4) ist nicht eindeutig. Sinnvoller sind deshalb Kategorisierungen nach konkreten Wegen der Einflussnahme bzw. Foren der Entscheidungsfindung.

Gewerkschaften stehen im Prinzip auf der EU-Ebene insgesamt sechs Wege der Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess zur Verfügung: (1) direkte Konsultationen mit der Europäischen Kommission, (2) Konsultationen mit den nationalen Vertretern im Ministerrat, (3) direkte Konsultationen mit dem EU-Parlament, (4) Teilnahme am Sozialen Dialog, (5) Mitwirkung im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, (6) Mitwirkung in transnationalen Dachverbänden und Netzwerken. Häufig wird auch ein Brüsseler Büro als Weg der Einflussnahme genannt. Ein Büro als solches garantiert jedoch keine Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen. Es kann vielmehr die Wahrnehmung aller oben aufgeführten Wege der Einflussnahme erleichtern.

Entsprechend der Wege der Einflussnahme lassen sich für die gewerkschaftliche Beteiligung vier relevante Foren der politischen Entscheidungsfindung bestimmen: (1) die Europäische Kommission bzw. das zuständige Directorate Generale (DG), (2) der Ministerrat bzw. die jeweiligen nationalen Vertretungen beim Ministerrat oder die zuständige Arbeitsgruppe, (3) das EU-Parlament bzw. der zuständige Parlamentsausschuss, (4) der Soziale Dialog. In diesen Foren können direkt politische Entscheidungen getroffen werden. Die oben unter 5 und 6 aufgeführten Wege der Einflussnahme beziehen sich hingegen auf Organisationen (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss bzw. europäische Dachverbände), die einen alternativen Zugang zu den relevanten Foren der Entscheidungsfindung erlauben.

Nach einer Bestandsaufnahme der Wege der Einflussnahme von Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern auf der EU-Ebene ist eine Bewertung des Einflusses erforderlich. Diese Bewertung hat immer eine subjektive Komponente. Diese subjektive Komponente ergibt sich zum Einen aus der individuellen Vorstellung des angemessenen Einflusses im Vergleich zu anderen Akteuren. Zum Anderen ist in tatsächlichen Entscheidungsprozessen häufig (nicht nur in der Analyse von außen, sondern auch für die Beteiligten selber) nicht eindeutig zu klären, welche Akteure als zentrale Entscheidungsträger und welche eher als marginale Mitläufer oder Profiteure agiert haben. Neben der jeweiligen zahlenmäßigen Präsenz ist so zum Beispiel auch der Einfluss auf die Position anderer Beteiligter sowie die (von anderen vermutete) Kompromissbereitschaft von Bedeutung.

Als zentrale Fragestellungen (F1–3) ergeben sich damit:

---

peanization, in: Cine, Michelle (ed.): *European Union politics*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, S. 405–420; Axt, Hans-Jürgen / Milosoki, Antonio / Schwarz, Oliver (2007): *Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 48, No. 1, S. 136–149.

11 Greenwood, Justin (2003) *Interest representation in the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, S. 160–161.

- F1. Über welche Wege nehmen Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern Einfluss auf Entscheidungsprozesse auf der EU-Ebene?
- F2. Wie groß ist der Einfluss der Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern im Vergleich zu Gewerkschaften aus den alten Mitgliedsländern und im Vergleich zu anderen Interessengruppen aus den neuen Mitgliedsländern (insbes. der Arbeitgeber)?
- F3. Mit welchen Maßnahmen ließe sich die gewerkschaftliche Interessenvertretung der neuen Mitgliedsländer auf der EU-Ebene effektiver gestalten?

### Europäisierung

Europäisierung im Sinne der oben vorgestellten Definition Radaellis als Transfer von Regeln, Einstellungen oder Verhaltensweisen von der EU-Ebene auf die nationale Ebene ist überhaupt nur möglich, wenn eine Vernetzung zwischen den Ebenen besteht. Bezogen auf die Gewerkschaften ist damit die erste Voraussetzung für Europäisierung die Einbeziehung der EU-Ebene in die gewerkschaftliche Arbeit und die Wahrnehmung der EU als wichtiger Entscheidungsebene.

Ist dies gegeben, kann in einem zweiten Schritt untersucht werden, ob tatsächlich Ideen, Konzepte oder auch Wertvorstellungen von der EU-Ebene auf die nationale (und sub-nationale) Ebene transferiert werden, ob also zwischen Brüssel und den neuen Mitgliedsländern bezogen auf die Gewerkschaften ein tatsächlicher Austausch, auch im Sinne einer inhaltlichen Auseinandersetzung und einer Verhaltens- oder Normangleichung, stattfindet. Diese Frage ist nicht nur wichtig für ein Verständnis der nationalen Gewerkschaftsarbeit sondern sie ist auch zentral für die längerfristige Fähigkeit der Gewerkschaften sich ernsthaft in Entscheidungsprozesse auf der EU-Ebene einzubringen.

Als zentrale Fragestellungen (F4–5) ergeben sich damit:

- F4. Welcher Stellenwert wird der Vertretung auf der EU-Ebene von den nationalen Gewerkschaften in den neuen Mitgliedsländern beigemessen?
- F5. Lassen sich für die Gewerkschaften in den neuen Mitgliedsländern echte Europäisierungsprozesse feststellen?

### Untersuchungsdesign

Mit Polen, Tschechien und der Slowakei wurden drei größere neue Mitgliedsländer für die empirische Analyse ausgewählt, die zum Einen zusammengenommen eine größere Zahl von Gewerkschaften aufweisen und zum Anderen unterschiedliche gewerkschaftliche Organisationsstrukturen besitzen. In den drei Ländern wurden wiederum jeweils nationale Dachverbände sowie starke Einzelgewerkschaften ausgewählt. Um Vergleichbarkeit zu gewährleisten wurden bei den Einzelgewerkschaften für alle Länder neben nationalen Dachverbänden die für die Metallindustrie sowie die Bergbau zuständigen Branchengewerkschaften ausgewählt. Die Gewerkschaftsstudien erfassen somit die stärksten Gewerkschaften in den größten Mitgliedsstaaten und stellen damit bezogen auf vermutetes Einflusspotential ein best-case-scenario dar. Die Gewerkschaftsstudien wurden also bewusst nicht als repräsentativ für die neuen Mitgliedsländer sondern als Fälle maximalen Einflusspotentials ausgewählt. Grundlage hierfür ist die in der Forschung dominierende Einschätzung von der schwachen Vertretung der Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern auf der EU-Ebene. Wenn selbst die stärksten Gewerkschaften auf der EU-Ebene nicht nennenswert in Erscheinung treten, kann die Einschätzung als bestätigt gelten.

Der Untersuchungszeitraum reicht vom Beitrittsjahr 2004 bis in die Gegenwart, d.h. bis zur Durchführung der Interviews im Sommer 2007. Vorbereitende Maßnahmen vor dem Beitritt werden ebenfalls in die Analyse einbezogen. Da es bisher so gut wie keine wissenschaftliche Forschung zum untersuchten Themenkomplex gibt, basieren die Gewerkschaftsstudien vor allem auf Primärquellen.

Zentrale Informationsquelle sind dabei die Interviews mit Gewerkschaftsvertretern. Diese umfassen einen Fragebogen mit insgesamt 43 Fragen sowie Leitfadeninterviews. Im Rahmen des Projektes wurden insgesamt über 40 Gewerkschaftsvertreter, mehr als 10 Arbeitgebervertreter sowie über 20 Experten aus Politik und Beratung befragt. Bei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden wurden jeweils leitende Mitglieder ausgewählt, in deren Zuständigkeitsbereich die Beziehungen der jeweiligen Organisation zur EU fielen (Abteilungsleiter bzw. Vorstandsmitglieder). Um eine repräsentative Aussage bezüglich der Position der jeweiligen Organisation zu bekommen, wurden (soweit möglich) pro Organisation mindestens zwei Vertreter befragt, um sicherzustellen, dass die Angaben zur Position der vertretenen Organisation nicht durch persönliche Präferenzen eines Außenseiters verfälscht werden.

Da alle interviewten Vertreter in ihrer jeweiligen Organisation in leitender Position für die Beziehungen zur EU-Ebene verantwortlich sind (teilweise im Rahmen einer Abteilung für Internationale Beziehungen), sind sie dementsprechend zum Interviewthema besonders kompetent. Es ist aber gleichzeitig zu vermuten, dass sie die Bedeutung der EU im Vergleich zu anderen Gewerkschaftsvertretern systematisch höher einschätzen.

Der Fragebogen wurde von Heiko Pleines entworfen und anschließend von den Projektpartnern, den Mitgliedern des Projektbeirates sowie weiteren Experten kritisch überprüft. Die endgültige deutschsprachige Version des Fragebogens wurde in die vier weiteren Interviewsprachen (Englisch, Polnisch, Slowakisch und Tschechisch) übersetzt. Die Übersetzungen wurden anschließend im Rahmen einer Rückübersetzung von Muttersprachlern überprüft und korrigiert. Der Fragebogen mit den Antworten der Respondenten aus den neuen Mitgliedsländern ist in Band 2 (Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 89) widergegeben.

Die Interviews wurden von den jeweils für das Land zuständigen Partnerinstitutionen als persönliche Gespräche durchgeführt. Die ausgefüllten Fragebögen sowie die Aufzeichnungen der Leitfadeninterviews werden zentral an der Forschungsstelle Osteuropa in Bremen archiviert.

Zusätzlich zu den Interviews sollen im Projekt themenbezogene Fallstudien zur Rolle der Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern in konkreten Entscheidungsprozessen auf der EU-Ebene erstellt werden. In der Bearbeitung ist eine Fallstudie zur Rolle der polnischen Gewerkschaften in der Debatte um die Europäische Dienstleistungsrichtlinie.

Die Gewerkschaftsstudien und die themenbezogenen Fallstudien werden eingebunden in eine Analyse des institutionellen Umfeldes. Diese umfasst zum einen den EU Entscheidungsfindungsprozess und zum anderen die Position der Gewerkschaften in ihren jeweiligen Herkunftsländern. In einem fokussierten Vergleich werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet.

Abschließend werden die Ergebnisse dann in den EU Kontext eingeordnet. Hierzu dient erstens die parallele Befragung deutscher Gewerkschaftsvertreter sowie von Arbeitgebervertretern aus den drei ausgewählten neuen Mitgliedsländern. Einflusswege und wahrgenommenes Einflusspotential der Gewerkschaften aus den drei Untersuchungsländern können so mit den Ergebnissen für zwei Vergleichsgruppen kontrastiert werden. Zweitens wurden auch Politiker und Experten befragt, deren Einschätzung von Rolle und Einfluss der Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern ebenfalls in die vergleichende Bewertung einfließt. Drittens wird die Position der Gewerkschaften aus den neuen Mitgliedsländern auch quantitativ erfasst. Dieser quantitative Vergleich allgemeiner Zahlen zur Struktur und Kapazität von Gewerkschaften und zu ihrer Repräsentation auf der EU Ebene wird benutzt, um die Untersuchungsländer mit dem EU Durchschnitt und mit bestimmten Ländergruppen (wie etwa den anderen post-sozialistischen Mitgliedsländern oder den mediterranen Mitgliedsländern) zu vergleichen. Damit kann eingeschätzt werden, inwieweit die post-sozialistischen Mitgliedsländer einen Sonderfall darstellen.



## Zentrale Trends der Interviews in Polen

### Wichtigkeit der EU

Die polnischen Gewerkschaftler beobachten eine kontinuierlich steigende Bedeutung der Europäischen Union (EU). Anzumerken ist jedoch, dass der Begriff »EU« unterschiedlich ausgelegt wurde. Verschiedene Aspekte der EU-Mitgliedschaft, der EU-Politikgestaltung und der Rolle der Akteure auf der europäischen Ebene wurden dabei betrachtet.

Grundsätzlich wird zurzeit die Wichtigkeit der EU im Vergleich zu der nationalen Politik als gleich wichtig (50 % der Respondenten) oder sogar als wichtiger (50 %) eingeschätzt. Betont werden an dieser Stelle aber die Unterschiede in dem Vergemeinschaftungsgrad bestimmter Politikfelder. In den sozioökonomischen Bereichen, die für die gewerkschaftliche Interessenvertretung von besonderer Relevanz sind, werden zwar immer noch die meisten Entscheidungen auf der nationalen Ebene getroffen, aber eine zunehmende Erweiterung der Kompetenzen der EU wird beobachtet. Der steigende Einfluss der EU auf die nationale Politik sieht die Mehrheit der befragten polnischen Gewerkschaftler grundsätzlich als erwünscht (60 %). Andere wiederum finden, dass der derzeitige Einfluss bereits ausreichend sei.

Diese durchaus positive Einstellung gegenüber der EU resultiert in erster Linie aus der Unzufriedenheit der Gewerkschaftler mit der Rolle der Sozialpartner und mit der Situation der Arbeitnehmer in Polen. Die Gesetzgebung der EU, der europäische soziale Dialog sowie europäische sozioökonomische Standards scheinen mehr Sicherheit und Kontinuität zu bieten als von der derzeitigen polnischen Regierung erwartet werden kann. Die EU-Mitgliedschaft bedeutet für die Gewerkschaftsvertreter vor allem die Implementierung von bestimmten Richtlinien in Polen und eine steigende Anpassung an die europäischen Standards, die sowohl auf die Situation der Arbeitnehmer als auch die Gewerkschaftsarbeit in Polen einen positiven Einfluss haben. Als Beispiele werden hier die Dienstleistungs- und Arbeitszeitrichtlinie, die Richtlinie über Informations- und Konsultationsrechte, die Einführung der europäischen Betriebsräte sowie die Aufnahme bestimmter arbeitsrechtlicher Regelungen in die Charta der Grundrechte genannt.

Diese Einschätzung der Bedeutung der EU-Mitgliedschaft Polens führt wiederum zu der Überzeugung der Gewerkschaftler, dass es notwendig sei, eine aktive gewerkschaftliche Interessenvertretung sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene zu betreiben. 70 % der Befragten sehen die beiden Ebenen der Interessenvertretung als gleich wichtig, 20 % sogar als etwas wichtiger. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass die Aufgaben der Gewerkschaften auf den zwei Ebenen oft unterschiedlich seien und demzufolge die nationalen Agenden nicht vernachlässigt werden dürfen.

Insgesamt wird der Einfluss der EU auf die Gewerkschaftsarbeit als positiv eingeschätzt. Die EU-Mitgliedschaft biete den Gewerkschaften eine zusätzliche Arena für ihre Interessenvertretung. Viele Gewerkschaftler beziehen sich dabei besonders auf die Rolle der europäischen Dachverbände (z.B. Europäischer Gewerkschaftsbund, Branchenförderationen), die die Gewerkschaften gegenüber den europäischen Institutionen vertreten. Betont werden sowohl ihre Unterstützung bei der Gewerkschaftsarbeit auf der nationalen Ebene (z.B. durch gemeinsame Protestaktionen) als auch die Möglichkeiten, über diesen Sozialpartner Einfluss auf die europäische Politikgestaltung auszuüben. Dabei scheinen das Modell des europäischen sozialen Dialogs und die europäische Verhandlungskultur als Vorbilder für polnische Sozialpartner zu dienen. Von Bedeutung für die Gewerkschaftsarbeit sind auch die eigenen Vertreter in verschiedenen europäischen Gremien sowie persönliche Kontakte und Erfahrungsaustausch mit anderen Gewerkschaften. Alle polnischen Gewerk-

schaften sind auch in verschiedene internationale und bilaterale Projekte, die sich globalen sozio-ökonomischen Herausforderungen widmen, als Partner eingebunden. Es wird aber häufig darauf hingewiesen, dass die Beteiligung an europäischen Projekten mit einer finanziellen Eigenbeteiligung verbunden sei, die die polnischen Gewerkschaften oft nicht erbringen können.

Interessanterweise wird anhand der Interviews mit den polnischen Gewerkschaftlern deutlich, dass die EU-Mitgliedschaft und die Aktivitäten auf der europäischen Ebene es den Gewerkschaften erlauben die nationalen Akteure oft sowohl bei der Informationsbeschaffung als auch bei der Interessenvertretung zu umgehen.

## Heranführung an die EU

Die überwiegende Mehrheit der befragten Gewerkschaftler (80 %) bestätigt den Erhalt einer Unterstützung bei der Vorbereitung auf die Gewerkschaftsarbeit in der EU im Vorfeld des EU-Beitritts Polens. Die Formen und Quellen der erhaltenen Hilfe variieren jedoch stark.

In einer besonders günstigen Situation schien vor allem die *Solidarność*-Gewerkschaft gewesen zu sein. Durch ihre Aufnahme in den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) bereits in den 90er Jahren hatte sie schon sehr früh sowohl finanzielle Unterstützung für Schulungen und Seminare als auch die Möglichkeiten zum Wissenstransfer und zur Knüpfung von Kontakten mit europäischen Akteuren über diesen Dachverband erhalten. Andere Gewerkschaften, die zum Zeitpunkt des EU-Beitritt Polens noch keine Mitglieder in europäischen Verbänden waren, berichten dagegen vor allem über eine breite Unterstützung durch einzelne westeuropäische Gewerkschaften. Die angebotene Hilfe umfasste in erster Linie Einladungen zu internationalen Konferenzen und zur Beteiligung an gemeinsamen Projekten, Kostenübernahmen für Seminare und Workshops, Pflege von persönlichen Kontakten sowie Erfahrungsaustausch und Informationsbereitstellung.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Vorbereitung auf die neuen Herausforderungen war die Beteiligung der polnischen Gewerkschaftsvertreter an den Arbeiten der europäischen Betriebsräte in internationalen Konzernen sowie die Zusammenarbeit mit anderen polnischen Sozialpartnern im Rahmen des Arbeitskomitees für die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA). Dieses Beratungsgremium wurde Ende der 90er Jahre aus der Initiative des polnischen Ausschusses für Europäische Integration gegründet und spiegelte die Struktur des EWSA wieder.

Alle Formen der erhaltenen Unterstützung wurden insgesamt als hilfreich oder ausreichend eingeschätzt. Manchmal wurden jedoch Bedenken geäußert, ob diese Hilfe ausreichend in Anspruch genommen worden sei. Angesichts der mangelnden Erfahrungen und finanziellen Eigenmittel waren einige Befragte auch der Meinung, dass diese Unterstützung »nie ausreichend« sei. So fühlte sich auch circa die Hälfte der Befragten Gewerkschaftler (vor allem Vertreter der drei Großgewerkschaften) vor dem EU-Beitritt auf die neue Situation und neuen Aufgaben gut vorbereitet. Andere wiederum sehen trotz einer eindeutig positiven Entwicklung immer noch einen großen Nachholbedarf in bestimmten Bereichen. Es wurde oft die Meinung vertreten, dass sich die polnischen Gewerkschaften immer noch in einem Lernprozess befinden würden.

## Accountability

Fast alle der befragten Gewerkschaftsvertreter (90 %) gaben an, über Kenntnisse der Anforderungen der Europäischen Kommission an nicht-staatliche Organisationen, die beratend an ihren Arbeiten teilnehmen wollen, zu verfügen. Die Gewerkschaftler waren jedoch damit nicht einverstanden, dass die Gewerkschaften den nicht-staatlichen Organisationen gleichgestellt werden. Sie halten die Gewerkschaften und die nicht-staatlichen Organisationen für zwei verschiedene Organisationsformen und betonten den besonderen Status der Gewerkschaften als Sozialpartner in Polen. Nichtsdestotrotz sind die Gewerkschaftler der Meinung, dass deren Gewerkschaft bzw. der nationale Dach-

verband die Kriterien der Repräsentativität, Verantwortlichkeit und Transparenz erfüllen würden. In Hinsicht auf die eigene Repräsentativität beziehen sich die polnischen Gewerkschaften auf die Repräsentativitätskriterien, die Gewerkschaften nach dem polnischen Recht erfüllen müssen, um als Sozialpartner anerkannt zu werden (z.B. Mitgliederzahl von mindestens 300.000). Auf der europäischen Ebene sehen sie sich dagegen in erster Linie als Mitglieder der europäischen Dachverbände, die als anerkannte europäische Sozialpartner agieren und die Anforderungen der Europäischen Kommission erfüllen.

Die Gewerkschaftler halten diese Anforderungen für wichtig, um klare Spielregeln und die Legitimation der Beteiligten zu sichern. Die Meinungen variieren stark in Hinblick auf die Auslegung dieser Anforderungen. Dabei wird vor allem auf die Gefahr hingewiesen, dass unterschiedliche nationale Interessengruppen unterschiedlich in der Lage sind diese Kriterien zu erfüllen (z.B. NGOs) bzw. dass in verschiedenen Ländern verschiedene Kriterien gelten.

## Wege der Einflussnahme

Bei der Interessenvertretung und der Einflussnahme auf der europäischen Ebene nehmen polnische Gewerkschaften fast alle ihnen zur Verfügung stehenden Kanäle in Anspruch, jedoch mit sehr unterschiedlicher Ausprägung.

Die Vertreter des Ministerrats spielen bei der Interessenvertretung allgemein eine geringe Rolle. Direkte Konsultationen mit der Europäischen Kommission oder dem Europäischen Parlament finden eigentlich nur über einen europäischen Dachverband statt. Hier scheinen die polnischen Arbeitgeberorganisationen über einen besseren Zugang zu diesen Institutionen sowie die Kapazitäten zu einer direkten Interessenvertretung zu verfügen. Einzelne Gewerkschaften pflegen jedoch Kontakte zu den polnischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments.

Den polnischen Gewerkschaften ist es bewusst, dass sie viel zu schwach sind, um gewerkschaftliche Interessen auf der EU-Ebene alleine zu vertreten. Besonders bevorzugt und geschätzt wird daher, wie breites erwähnt, die gemeinsame Interessenvertretung über europäische Verbände. *Solidarność* ist bereits seit den 90er Jahren und die OPZZ seit 2006 Mitglied des EGB während das Forum der Gewerkschaften dem CESI (Confédération Européenne des Syndicats Indépendants) angehört. Einzelne Gewerkschaften dieser drei Großgewerkschaften gehören auch vielen europäischen Branchenförderationen an. So zum Beispiel ist die Gewerkschaft des Bergbaus in Polen (ZZG w Polsce) Mitglied der EMCEF (European Mine, Chemical and Energy Workers Federation) und die Föderation der Gewerkschaften der Metallindustrie (FZZ »Metalowcy«) der EMF (European Metalworkers' Federation). In bestimmten Situationen wird auch gemeinsame Interessenvertretung mit anderen Gewerkschaften aus anderen EU-Staaten praktiziert.

Eine Vertretung durch ein eigenes Büro in Brüssel halten die Gewerkschaftler zwar für wichtig oder unter Umständen nützlich für die gewerkschaftliche Interessenvertretung, jedoch in Anbetracht des Kosten-Nutzen-Prinzips nicht als zwingend notwendig. Keine der polnischen Gewerkschaften unterhält eine ständige Vertretung in Brüssel.

Die polnischen Gewerkschaften sind auch stark in den europäischen Sozialdialog eingebunden. Alle drei Großgewerkschaften haben ihre Vertreter im EWSA und bewerten die Arbeiten in diesem Gremium sowie in den Ausschüssen des sozialen Dialogs als sehr wichtig.

Insgesamt wird die Zusammenarbeit mit verschiedenen europäischen Gremien überwiegend als sehr positiv eingeschätzt. Besonders geschätzt wird der Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Möglichkeit einer gemeinsamen Einflussnahme auf den europäischen sozialen Dialog und die Politikgestaltung. Die Zusammenarbeit mit anderen Sozialpartnern aus Polen spielt dagegen auf der EU-Ebene kaum eine Rolle. Es wird erwähnt, dass die anderen sozialen Partner in vielen gleichen europäischen Gremien vertreten seien, aber es komme selten zu einer gezielten Zusammenarbeit, die z.B. nationale Interessen verfolgen würde.

Fast alle Gewerkschaftsvertreter stehen den neun Formen der Konsultation, d.h. der Internetbasierten Konsultationen, der offenen Methode der Koordinierung, freiwilligen Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen sowie den unverbindlichen Richtlinien (codes of best practices), die die Europäische Kommission neben den traditionellen Formen entwickelt hat, offen gegenüber. Sie geben an, dass sie diese Formen kennen und zum großen Teil auch nutzen würden. In den meisten Fällen wurde jedoch auf die Einzelheiten nicht eingegangen oder nur allgemein gesagt, dass den Gewerkschaften die Kapazitäten fehlen würden, um diese Methoden ergiebig anwenden zu können.

## Einflusspotenzial und Zufriedenheit

Das Einflusspotenzial der Gewerkschaften auf der EU-Ebene im Vergleich zu anderen Interessengruppen wird unterschiedlich bewertet. Die Einschätzung variiert zwischen relativ groß (40 %) bis durchschnittlich (50 %) und hängt stark davon ab, welche Interessengruppe als Vergleichsgruppe genommen wird. So schätzen die meisten Gewerkschaftler den Einfluss der Gewerkschaften im Vergleich zu den Arbeitgeber- und Industrieorganisationen als viel geringer ein. Der Einfluss von Nicht-Regierungsorganisationen wird dagegen als deutlich schwächer als der eigene bewertet.

Generell herrscht auch eine eher geteilte Meinung, ob sich die Situation der Gewerkschaften in den letzten Jahren geändert hat. Während einige Respondenten die etablierte Position der Gewerkschaften im europäischen Sozialdialog betonen, weisen andere auf die globalen Bedrohungen und Herausforderung der Gewerkschaftsbewegung, vor allem auf die sinkenden Mitgliederzahlen in der EU, hin. Als beunruhigend wurden in diesem Zusammenhang auch neoliberale Tendenzen in der EU, die die Position der Gewerkschaften schwächen könnten, bewertet. Arbeitgeberverbände auf der EU-Ebene werden dabei, abhängig von der Situation und den Themenbereichen, sowohl als ein konstruktiver Partner als auch oft als ein Gegner, der manchmal wichtige Maßnahmen blockiert, betrachtet.

Der Einfluss der polnischen Gewerkschaften auf der EU-Ebene im Vergleich zur nationalen Ebene wird als eher kleiner (50 %) oder gleich (30 %) eingeschätzt. Vor allem die Großgewerkschaften betonen, dass sie auf der nationalen Ebene anerkannte Sozialpartner, während sie auf der EU-Ebene nur »einer von vielen« seien. Wird jedoch die gemeinsame Interessenvertretung über europäische Dachverbände mitberücksichtigt, so steigt das geschätzte Einflusspotenzial auf der EU-Ebene. Der eigene Beitrag dazu wird als wichtig gesehen (80 %). Die polnischen Gewerkschaften sind unter Berücksichtigung der eigenen Kapazitäten und der politischen Umstände mit ihrer aktuellen Rolle sowohl auf der nationalen (70 %) als auch auf der europäischen Ebene (80 %) grundsätzlich zufrieden. Ihnen sind jedoch die eigenen Schwächen in vielen Bereich und die Herausforderungen, denen sie gerecht werden müssen bewusst. Immer wieder werden hier der Mitgliederschwund und der schwache soziale Dialog auf der nationalen Ebene als Beispiele genannt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch einen Vergleich zu den Meinungen der befragten Vertreter der polnischen Arbeitgeberorganisationen zu ziehen. Sie wünschen sich nämlich einen stärkeren Einfluss europäischer Industrie- und Arbeitgeberorganisationen in dem sozialen Dialog sowohl auf der nationalen als auch europäischen Ebene. Sie weisen besonders darauf hin, dass eine flexiblere Gestaltung des europäischen Sozialmodells sowie das Entgegenkommen der Gewerkschaften in vielen sozioökonomischen Aspekten notwendig sei, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft im Sinne der Lissabon-Strategie zu gewährleisten. In Angesicht der globalen wirtschaftlichen Herausforderungen wird die Notwendigkeit eines starken und vor allem effektiven sozialen Dialog in der EU betont.

## Verbindungen zwischen EU und der nationalen Ebene

Die Vertreter der polnischen Großgewerkschaften sind sowohl von einem Einfluss ihrer Aktivitäten auf der EU-Ebene als auch von dem Einfluss der EU-Vorgaben auf die gewerkschaftliche Arbeit auf der nationalen Ebene überzeugt. Europäische Standards, gemeinsame Probleme und deren Lösungen sowie die Auswirkung der europäischen Gesetzgebung werden immer stärker thematisiert und in der Gewerkschaftsarbeit berücksichtigt. Auch für pan-europäische Probleme werden gemeinsame Lösungen gesucht und gewerkschaftliche Interessen oft den nationalen Interessen vorgezogen. Ein Beispiel dafür waren gemeinsame Proteste mit Beteiligung polnischer Gewerkschaften gegen die sog. Bolkestein-Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

Die Gewerkschaftsvertreter versuchen auch die europäischen Akteure und Partner auf die sozio-ökonomischen Probleme auf der nationalen Ebene aufmerksam zu machen, um nach gemeinsamen Lösungen zu suchen bzw. um einen Einfluss von außen auf die polnische Regierung auszuüben. Sie setzen sich auch dafür ein, dass europäische soziale und arbeitsrechtliche Standards, das europäische Model des sozialen Dialogs sowie wichtige Richtlinien in Polen schnell umgesetzt bzw. implementiert werden. Dabei benutzen die polnischen Gewerkschaften oft die EU als Argument zur Rechtfertigung oder Unterstützung ihrer Positionen oder Aktivitäten. Aufgrund der Überzeugung über die Richtigkeit der von der EU vorgegebenen Richtung sowie der Defizite auf der nationalen Ebene machen sich die Gewerkschaften diese Ansichten und Argumente auch zu eigen.

## Fazit

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die gewerkschaftliche Interessenvertretung auf der europäischen Ebene für die polnischen Gewerkschaften kontinuierlich an Bedeutung gewinnt. Seit dem EU-Beitritt Polens nehmen sie verschiedene Strategien zur Einflussnahme und Interessenvertretung in Anspruch. Sie haben auch dementsprechend den Horizont ihrer Aktivitäten um europäische Adressaten und Partner erweitert. Das Einflusspotenzial einzelner polnischer Gewerkschaften ist jedoch sehr gering. Als Gründe dafür werden vor allem begrenzte finanzielle und personelle Kapazitäten, Mangel an Experten sowie immer noch fehlende Erfahrungen und Fachwissen und oft auch Sprachbarrieren genannt. Demzufolge greifen die polnischen Gewerkschaften auf die Unterstützung der europäischen Partner sowie auf gemeinsame Aktivitäten in Rahmen der europäischen Verbände oder des EWSA zurück. Diese Zusammenarbeit hilft ihnen, die eigenen Defizite auszugleichen. Dabei betonen die polnischen Gewerkschaften, dass der Lernprozess in diesem Bereich noch nicht abgeschlossen ist. Die Beteiligung an verschiedenen europäischen Gremien und der dort stattfindende Erfahrungsaustausch trägt auch stark zu einer Europäisierung der polnischen Gewerkschaften bei und zwingt sie dazu, ihre eigenen Prioritäten sowie Handlungsformen an die europäischen Standards und die neuen globalen Herausforderungen anzupassen. Gemeinsame Ziele und Problemlösungen scheinen dabei oft in den Vordergrund zu rücken.



## Zentrale Trends der Interviews in Tschechien

### Wichtigkeit der EU

Für die Gewerkschaften ist die Politik auf der EU-Ebene genauso wichtig wie auf der nationalen Ebene (60 %) oder sogar noch wichtiger. Eine ähnliche Meinung wird auch von den Arbeitgebern vertreten. Von der Mehrheit der Gewerkschaftler wird ein wachsender Einfluss der EU auf die nationale Ebene gewünscht, Arbeitgeber und Experten sind hier zurückhaltender und bevorzugen den gegenwärtigen Zustand. Für die Gewerkschaftspolitik sind beide Ebenen, die nationale und die europäische, gleichrangig. Der Einfluss der EU auf die Gewerkschaftsarbeit auf der nationalen Ebene wird als positiv angesehen.

Als Beispiel für einen solchen positiven Effekt werden von CZ-Gn08 die gemeinsamen Verhandlungen auf der Ebene der EU genannt. So haben sie an Aktionen teilgenommen, die sich gegen legislative Vorschläge richteten wie die Bolkestein-Richtlinie mit ihrer Liberalisierung von Dienstleistungen auf dem europäischen Binnenmarkt.

Dazu CZ-Gn08:

*Mitglied der ETUC sind wir noch vor der Mitgliedschaft in der EU geworden. Die EU hat uns bereits vor dem Eintritt während des Erweiterungsprozesses geholfen, was Informationen anbetrifft, aber auch in der Form von Eingliederung in verschiedene Projekte. So haben wir die Möglichkeit gehabt an manchen Sachen teilzunehmen, was eindeutig positiv war.*

### Heranführung an die EU

Dass die EU den Gewerkschaften vor dem Beitritt im Jahre 2004 geholfen hat sich auf die Gewerkschaftsarbeit in der EU vorzubereiten, wird von fast allen Respondenten so gesehen. Es waren vor allem die Bereitstellung von Informationen und Trainingsmaßnahmen oder Seminare für Gewerkschaftsmitarbeiter, die hierbei nützlich waren. Wichtig war auch die Organisation internationaler Kontakte und die Vernetzung. Um direkte finanzielle Hilfe hat es sich bei lediglich einem Viertel der Fälle gehandelt. Sie ist sonst eher über Twinning-Programme realisiert worden. Am wichtigsten für die Gewerkschaften war die Vermittlung von Know-how, die Vermittlung internationaler Kontakte und die gewerkschaftliche Vernetzung. Unter den Gewerkschaften übereinstimmend wird die Vorbereitung auf den EU-Beitritt 2004 als gut angesehen. Seitdem hat sich kaum etwas verändert; und wenn, dann zum Besseren.

### Accountability

Die Gewerkschaften sind mit den Anforderungen der Europäischen Kommission nach Repräsentativität, Verantwortlichkeit und Transparenz an die nichtstaatlichen Organisationen, die beratend an der Kommissionsarbeit teilnehmen wollen, gut vertraut (50 %) oder haben schon mal davon gehört. Überwiegend sind die Gewerkschaften auch der Meinung, dass sie diesen Forderungen entsprechen. Ebenso ist aber auch die Ansicht zu finden, dass sich Gewerkschaften und Arbeitgeber hier von anderen Organisationen der Zivilgesellschaft unterscheiden.

CZ-Gn08:

*Gewerkschaften sind ein Sozialpartner, also sollte mit ihnen wie auch den Arbeitgeberorganisationen nicht wie mit typischen NGOs umgegangen werden. Gewerkschaften*

*und Arbeitgeber haben bestimmte Aufgaben im Rahmen des Sozialen Dialogs und eine bestimmte Mission als Sozialpartner. Während die NGOs einen sozialen oder zivilen Dialog führen und genügend Lobbyisten besitzen, werden Gewerkschaften auf der Europäischen Ebene nicht für eine pressure group gehalten. Gewerkschaften halten sich selbst für Akteure, die an legislativen Aktivitäten teilnehmen. Gewerkschaften entsprechen diesen Kriterien, sie gehören aber nicht in dieses Schema.*

Die genannten Anforderungen der Europäischen Kommission werden von der Hälfte als richtig angesehen und sollten auch streng interpretiert werden. Die zweite Hälfte ist der Meinung, dass die Anforderungen weniger streng interpretiert werden sollten. Eine Präzisierung und Ausweitung dieser Anforderungen wird als nicht nötig angesehen, der Mehrheit reicht eine grobe Orientierung.

## Wege der Einflussnahme

Von den Gewerkschaften werden auf der EU-Ebene unterschiedliche Wege der Einflussnahme genutzt. Hier sind vor allem die Teilnahme am Sozialen Dialog der EU (90 %) sowie die Mitgliedschaft im ETUC oder einem anderen europäischen Gewerkschaftsdachverband (80 %) zu nennen. Weitere Wege stellen der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EESC, 50 %) und direkte Konsultationen mit der Europäischen Kommission dar, wobei hier, wie CZ-Gn05 anmerkt, die Zusammenarbeit der Gewerkschaften mit einigen Kommissaren, einzelnen Delegierten und Europaparlamentariern am besten ist. Seltener hingegen sind Konsultationen mit dem Europäischen Parlament (40 %) und den nationalen Vertretern im Ministerrat (20 %). Davon abgesehen sind als Wege der Einflussnahme noch die European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in Dublin (Eurofound), die European Agency for Safety and Health at Work in Bilbao, das Luxemburg Advisory Committee on Safety, Hygiene and Health Protection at Work genannt worden.

Daneben existieren noch andere Verbände und Gremien, denen die Gewerkschaften angehören und über die sie somit auch Einfluss nehmen. Dies sind insbesondere die European Confederation of Workers Co-operatives of the European Union (CECOP), die European Mine, Chemical and Energy Workers' Federation (EMCEF), die European Transport Workers' Federation (ETF), die International Labor Organization (ILO), die European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions, EFFAT. Dabei bedeutet eine Mitgliedschaft in einem der Dachverbände auch immer finanzielle Verpflichtungen, so dass sie nicht in allen Fällen möglich ist.

Die Gewerkschaften handeln nicht als einzelne Akteure, sondern gemeinsam mit und über die europäischen Dachverbände und Institutionen oder Partnergewerkschaften oder Dachgewerkschaften anderer Länder. Dabei sind sie mit der Zusammenarbeit sehr zufrieden. Regelmäßig erfolgt auch eine Kooperation der Gewerkschaften auf der europäischen Ebene mit den Sozialpartnern aus dem eigenen Land. Für diese Zusammenarbeit sind das gewerkschaftliche Umfeld in Brüssel und die Bedingungen für Kooperationen wichtig. Zur Zeit sind diese Bedingungen wenig befriedigend.

Mehr als die Hälfte der Gewerkschaftler hält eine direkte Vertretung über ein Büro in Brüssel für wichtig, weiß aber auch, dass die finanziellen Barrieren dafür hoch sind. Eine Vertretung ist sehr kostspielig und für einige Gewerkschaftsverbände daher nicht machbar. So ist auch der Vorschlag für eine Subkommission für Ostmitteleuropa formuliert worden, die ihren Sitz in Prag oder Bratislava hätte. Sie würde dann die gemeinsamen gewerkschaftlichen Positionen in Brüssel vertreten und durch die räumliche Nähe wie die geringeren Unterhaltskosten für die dortigen Gewerkschaften realisierbarer werden.

Selbstkritik ist bei den Sprachkenntnissen geübt worden: als Hindernis für eine effektivere Vertretung in Brüssel sind auch die beschränkten Kenntnisse von Fremdsprachen genannt worden.

Die befragten Gewerkschaftler beherrschen im Durchschnitt 2,4 Fremdsprachen, womit sie aber immer noch besser dastehen als der Durchschnitt der tschechischen Elite.<sup>1</sup> Dabei muss berücksichtigt werden, dass von uns hochrangige Funktionäre befragt worden sind. Sie sind in mehreren Gremien auf der EU-Ebene tätig, können aber auch nicht überall sein. Für eine bessere Interessenvertretung bräuchte es auch mehr gut vorbereitete und ausgebildete Gewerkschaftsfunktionäre.

Dies ist möglicherweise auch ein Grund dafür, dass die eigene Arbeit auf der nationalen Ebene als zufriedenstellend angesehen wird, auf der EU-Ebene aber einer selbstkritischen Betrachtung unterliegt. Die Respondenten erwarten, dass die Bedeutung von auf der europäischen Ebene formulierter Politik wachsen wird; sie aber auch diesen erhöhten Anforderungen nachkommen können.

Neben traditionellen Formen der direkten Konsultation hat die Europäische Kommission auch neue Formen entwickelt, die etwa auf Internet basierten Konsultationen, der offenen Methode der Koordinierung, freiwilligen Vereinbarungen, freiwilligen Selbstverpflichtungen und unverbindlichen Richtlinien (codes of best practices) basieren. Die Mehrheit der befragten Gewerkschaftler (90 %) kennt diese Wege und 70 % nutzen sie.

## Einflusspotential und Zufriedenheit

Der Einfluss der Gewerkschaften auf der EU-Ebene wird im Vergleich mit anderen Interessengruppen als relativ hoch eingeschätzt (80 %), woran sich in den letzten Jahren nach Meinung der Respondenten auch wenig geändert hat.

Die Rolle der Arbeitgeberverbände auf der EU-Ebene wird eher positiv bewertet (60 %); mit ihnen wird meistens regelmäßig kooperiert. Bei weitergehenden Diskussion hat sich aber gezeigt, dass die Einstellung zu den Arbeitgeberverbänden differenzierter ist. Kritische Einstellungen sind mit konkreten Problemen und Ereignisse verbunden. Dies illustrieren zwei Zitate:

CZ-Gn06:

*In theoretischen Fragen und Grundsatzfragen sind sie ein konstruktiver Partner, wenn es sich um konkrete Probleme handelt, sind sie ein Gegner, der Maßnahmen blockiert.*

CZ-Gn07:

*Es hängt vom konkreten Problem ab. Es kann geschehen, dass die Arbeitgeber bestimmte Entscheidungen ablehnen, die früher an gemeinsamen Verhandlungen verabschiedet worden sind, in diesem Fall sind sie kein konstruktiver Partner. Bei anderen Problemen, die sie betreffen und wo beide Seiten ein ähnliches Interesse haben, dort sind sie ein konstruktiver Partner. Kurz gesagt, im Prinzip sind die Arbeitgeber ein konstruktiver Partner, aber von Jahr zu Jahr wird es schwieriger, eine gemeinsame Position zu finden.*

## Verbindungen zwischen EU und nationaler Ebene

Aktivitäten, die die Gewerkschaften auf der EU-Ebene betreiben, beeinflussen häufig ihre Tätigkeiten auf der nationalen Ebene (70 %). Hierbei kann es sich um eine mit »Europa« begründete Argumentationslinie, um eine Themeneinführung oder die Durchsetzung europäischer Standards

<sup>1</sup> Im Projekt der 6RP INTUNE Integrated and United: A Quest for Citizenship in an »ever closer Europe« haben wir festgestellt, dass die Abgeordneten im Durchschnitt 1,83 Fremdsprachen und die Mitglieder der Wirtschaftselite 1,93 Fremdsprachen beherrschen. (Zdenka Mansfeldová, Barbora Stašková: Výzkum politických a ekonomických elit v České republice, Sociologický ústav AV ČR, Prag, September 2007, S. 10).

auf der nationalen Ebene handeln (oft: 50 %; manchmal: 40 %). Einer der Respondenten hat es wie folgt formuliert:

*Wenn wir auf der EU-Ebene mit Arbeitgebern bestimmte Normen verabreden, die für beiden Seiten verbindlich sind, projizieren wir diese Normen auch in die Kollektivverhandlungen. Ohne dieses europäische Instrument wird es nicht gelingen und die Leute werden nichts verlangen. (CZ-Gn07)*

Die Gewerkschaften benutzen auf der nationalen Ebene die EU als Argument zur Rechtfertigung oder Unterstützung ihrer Positionen oder Aktivitäten, wobei das ganz konkrete Probleme betrifft: Sozialdialog, Renten, Lohnbedingungen, Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitfragen. Ähnliche Probleme sind auch von Arbeitgebern und den Experten genannt worden.

## Zentrale Trends der Interviews in der Slowakei

### Wichtigkeit der EU

Fast die Hälfte der Vertreter der slowakischen Gewerkschaften hält die Politik auf der EU-Ebene für gleich wichtig wie auf der nationalen Ebene. Jeweils ein Viertel hält die EU Ebene für wichtiger bzw. weniger wichtig. Gleiche Wichtigkeit der EU und der nationalen Ebene sehen zwei Drittel der Arbeitgeber. Eine Drittel der Arbeitgeber beurteilt die Politik auf der EU-Ebene als »deutlich weniger wichtig«.

Die Gewerkschafter und Arbeitgeber unterscheiden sich in der Meinung, ob der Einfluss der EU auf die nationale Politik steigen soll – während die Gewerkschaften es für erforderlich halten, finden es die Arbeitgeber nicht nötig.

Ein markanter Unterschied zwischen Gewerkschaftern und Arbeitgebern zeigt sich auch bei der Beurteilung des EU-Einflusses für die eigene Arbeit: während alle Gewerkschafter behaupten, dass es positive Effekte gibt; empfinden die Arbeitgeber dieses Einfluss eher negativ. Die Gewerkschafter nennen als positive Beispiele in diesem Zusammenhang vor allem die Harmonisierung mit den europäischen Arbeits- und Sozialnormen. Die Arbeitgeber verwiesen umgekehrt negativ auf die zu große Regulierung durch die EU, wobei z.B. die Bemühungen um die Steuerharmonisierung im Rahmen der EU auf starke Ablehnung stoßen.

### Heranführung an die EU

Fast alle Vertreter der slowakischen Gewerkschaften stellen fest, dass die EU ihnen schon in der Zeit vor dem EU-Beitritt geholfen hat, sich auf die gewerkschaftliche Arbeit auf der EU-Ebene vorzubereiten, und zwar vor allem mit der Organisation internationaler Kontakte und der Integration in Netzwerke, des Angebots von Informationen und Schulungen, Seminaren für die Mitarbeiter der Gewerkschaften. Obwohl Mehrheit der Gewerkschafter die Unterstützung der EU zur Vorbereitung auf den Beitritt als genügend ausreichend oder sogar sehr hilfreich bezeichnet, fühlten sich fast alle Gewerkschafter zum Zeitpunkt des EU-Beitritts nur teilweise vorbereitet. Sie geben an, dass die Situation sich seither verbessert hat.

### Accountability

Die Anforderungen der Europäischen Kommission nach Repräsentativität, Verantwortlichkeit und Transparenz an die nichtstaatlichen Organisationen, die beratend an der Kommissionsarbeit teilnehmen wollen, kennen die Gewerkschafter gut, oder mindestens teilweise. Sie vermuten, dass sie diese Anforderungen im vollen Ausmaß erfüllen. Im jeden Fall sie finden richtig, dass es diese Anforderungen gibt, dass ihre Anwendung sehr streng interpretiert wird und dass diese Anforderungen noch mehr präzisiert und verbreitet werden.

Darüber, dass sie im vollen Ausmaß diese Kriterien erfüllen, sind auch die Arbeitgeber überzeugt. Sie halten diese Anforderungen auch für berechtigt. Bei ihrer Interpretierung würden die Arbeitgeber manchmal weniger strikt sein als die Gewerkschafter.

Beide Gruppen weisen darauf hin, dass die Sozialpartner die Anforderung der Repräsentativität auch im nationalen slowakischen sozialen Dialog erfüllen müssen. Sie versuchen sich deutlich von der Zivilgesellschaft abzusetzen und vor allem die Arbeitgeber bezweifeln, dass NGOs in der Lage sind die Kriterien der Kommission zu erfüllen.

## Wege der Einflussnahme

Die slowakischen Gewerkschaften nehmen Einfluss auf der EU-Ebene vor allem mittels der Mitgliedschaft in den europäischen Dachverbänden (besonders in ETUC), im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und mit der Teilnahme am Sozialen Dialog der EU; zusätzlich arbeiten sie mit Partnergewerkschaftsverbänden anderer Mitgliedschaftsstaaten der EU zusammen. Andere Wege der Einflussnahme nutzen sie fast nicht. Alle schreiben in diesem Zusammenhang die größte Wichtigkeit ihrer Mitgliedschaft in ETUC und im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zu. Bei der Vertretung der Gewerkschaftsinteressen auf der EU-Ebene arbeiten sie ausschließlich in der Kooperation mit anderen – meistens gerade mit ETUC, dabei wird die Zusammenarbeit mit den europäischen Dachverbänden sehr positiv beurteilen.

Die Arbeitgeber nutzen bei der Einflussnahme auf der EU-Ebene eine breitere Palette von Möglichkeiten. Die Mitarbeit bei europäischen Dachverbänden beurteilen sie meistens »gemischt«. Auf der EU-Ebene – besonders im Vergleich zu den Gewerkschaften – setzen sie viel mehr auf individuelle Aktivitäten.

Im Fall der Slowakei hängt dieser Unterschied auch mit der Sprachkompetenz zusammen. Während die Gewerkschafter vor allem Russisch können (die Hälfte von ihnen beherrscht nur diese Fremdsprache), sprechen die Arbeitgeber vor allem Englisch und Deutsch.<sup>1</sup>

Die Gewerkschafter und Arbeitgeber stimmen nicht in der Einschätzung der Zusammenarbeit der Sozialpartner auf der EU-Ebene überein: während die Gewerkschafter mit der Zusammenarbeit der slowakischen Sozialpartner auf der EU-Ebene überwiegend zufrieden sind, bewertet sie im Gegensatz dazu die Mehrheit der Arbeitgeber negativ und kritisiert besonders den informellen Charakter

Neben traditionellen Formen der direkten Konsultation hat die Europäische Kommission auch neue Formen entwickelt, die etwa auf Internet basierten Konsultationen, der offenen Methode der Koordinierung, freiwilligen Vereinbarungen, freiwilligen Selbstverpflichtungen und unverbindlichen Richtlinien (codes of best practices) basieren. Die Mehrheit der befragten Gewerkschaftler (90 %), wie auch Arbeitgeber (75 %) kennt diese Wege, nutzt sie aber nicht. Die Mehrheit der Sozialpartner hält eine direkte Vertretung über ein Büro in Brüssel für wichtig.

## Einflusspotential und Zufriedenheit

Die slowakischen Gewerkschafter korrespondieren eigentlich in der Meinung, dass der Einfluss der Gewerkschaften auf der EU-Ebene im Vergleich zu den anderen Interessengruppen durchschnittlich ist. Weniger einheitlich sind sie in der Meinung, wie sich dieser Einfluss in den letzten Zeit ändert: die Hälfte von ihnen (diejenigen, die auf der EU-Ebene direkt wirken) vermuten, dass der Einfluss der Gewerkschaften sinkt; die zweite Hälfte denkt, dass er steigt. Eine Hälfte der Gewerkschafter bewertet die Arbeitgeber auf der EU-Ebene als Konkurrenten, die andere Hälfte als »den Gegner, der Maßnahmen blockiert«.

Die Arbeitgeber bewerten die Gewerkschaften auf der EU-Ebene noch negativer: Sie werden allgemein als »Gegner« gesehen.

Die slowakischen Gewerkschaften sehen sich selbst nicht als einen Akteur, der einen wichtigen Beitrag zur gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf der EU Ebene leistet – und sie werden auch von den slowakischen Arbeitgebern und Experten nicht als solcher betrachtet.

<sup>1</sup> Alle Angesprochene sprechen auch fließend Tschechisch. Diese Sprache haben sie – auch dank des Lebens im gemeinsamen Staat bis 1993 und auch dank der Verwandtschaft beider Sprachen – nicht spontan angeben; erst auf gezielte Nachfrage.

Die Gewerkschafter sind mit ihrer Rolle auf der nationalen Ebene – im Unterschied zur EU-Ebene – zufrieden. Die Gewerkschafter fühlen sich auf der nationalen Ebene nötiger, aber auch kompetenter als auf der EU-Ebene. Die EU betrachten sie meistens als ihren Schutz und als Idealmodell – also nicht als jemanden, der auf ihre Hilfe und Unterstützung angewiesen ist, sondern als jemanden, von dem sie Unterstützung und Hilfe bekommen können.

## Verbindungen zwischen der EU und der nationalen Ebene

Aktivitäten, die die Gewerkschaften auf der EU-Ebene betreiben, beeinflussen ihre Tätigkeiten auf der nationalen Ebene oft (50 %) oder manchmal (50 %). Vor allem vom Europäischen Sozialmodell inspiriert benutzen sie EU Normen und Standards sehr oft als Argument auf der nationalen Ebene, wobei das ganz konkrete und aktuelle Probleme betrifft: Novellierung des Arbeitsgesetzbuches<sup>2</sup>, aber auch langfristige, z. B. im Bereich der Entwicklung des sozialen Dialoges und der Kollektivverhandlungen oder im sozialen Bereich.

---

2 »Als Gewerkschaften haben wir uns sehr oft bei den Tagungen über das Arbeitsgesetzbuch auf die Richtlinien der Europäischen Kommission berufen«. SK-Gn01.



## Zentrale Trends der Interviews in Brüssel

### Einleitung

Die in Brüssel durchgeführten Interviews dienten der Erläuterung und Unterstützung der Ergebnisse aus den drei ausgewählten EU-Mitgliedstaaten Polen, Slowakei und Tschechien. Im Folgenden werden die wichtigsten Trends, die sich aus den Interviews herleiten, vorgestellt.

Die eigentliche Respondenten-Zielgruppe in Brüssel bildeten zunächst vorrangig einzelgewerkschaftliche Vertreter aus den drei Untersuchungsländern. Nach ausführlicher Recherche musste erkannt werden, dass diese Respondentengruppe noch nicht in Brüssel angekommen ist. Einzelgewerkschaftliche Vertreter aus Polen, der Slowakei sowie Tschechien, die eine Büroniederlassung im EU-Umfeld in Brüssel haben, gibt es derzeit nicht. Somit wurde der Schwerpunkt der Interviews auf folgende Gruppen gelegt:

- Vertreter aus der Europäischen Kommission (GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit),
- Einzelgewerkschaften aus den alten EU-Mitgliedstaaten (UPA/Spanien, DGB/Deutschland, UGT/Spanien, EFFAT),
- Vertretern europäischer Gewerkschaftsdachverbände (European Metallworkers' Federation/EMF, ETUC),
- Vertretern europäischer Arbeitgeberdachverbänden (CEEP) sowie
- weiterer Experten (insbesondere Vertreter aus der Zivilgesellschaft, beispielsweise die Nichtregierungsorganisation ECAS).

Die Brüsseler Respondentengruppe war somit relativ heterogen. Trotzdem konnten bei der Auswertung der Interviews einige interessante übereinstimmenden Einschätzungen aufgezeigt werden, die im Folgenden dargestellt sind.

### Fremdsprachenkenntnisse/Ausbildung

Bei nahezu allen Respondenten wurde immer wieder die Notwendigkeit guter Fremdsprachenkenntnisse betont. In den Interviews kam zum Ausdruck, dass ausreichende Fremdsprachenkenntnisse für die Arbeit auf der EU-Ebene unabdingbar sind. Die Respondenten sprechen mehrere Fremdsprachen (vor allem Englisch, Französisch und Deutsch) und arbeiten alltäglich in diesen Sprachen. Problematisch ist, dass insbesondere Gewerkschaftsvertreter aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten diesem Standard oftmals nicht gewachsen sind und die erforderlichen Fremdsprachenkenntnisse nicht besitzen (besonders Senior-Personal betreffend). Hier ließ sich ein Manko feststellen, welches die Eingliederung in das politische Gefüge des EU-Umfeldes für Gewerkschaftsvertreter erschwert.

### Bürokosten

Welche Gründe haben Gewerkschaftsvertreter aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten bislang davon abgehalten, ein Büro in Brüssel zu eröffnen? Viele Gründe sprechen für eine einzelgewerkschaftliche Repräsentanz auf EU-Ebene, was sich in den Interviews mit den Respondenten aus den alten EU-Mitgliedsstaaten bestätigte.

Die Kosten für ein Büro in Brüssel stellen für Gewerkschaften (gerade aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten, jedoch auch für die der alten EU-Mitgliedsstaaten) ein großes Hindernis dar. Bei

einem Büro mit einer einzigen angestellten Fachkraft muss mit Kosten von ca. 100.000 Euro pro Jahr kalkuliert werden.

## Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist ein beratendes Organ. Gewerkschaftsmitglieder sind in Gruppe II vertreten. Wie wichtig Fremdsprachenkenntnisse sind, zeigt sich darin, dass die Internetseite des EWSA nur in englischer und französischer Sprache existiert.

Generell eröffnet sich die Problematik, dass der EWSA mit seiner beratenden Funktion keine starken Einflussmöglichkeiten im EU-Entscheidungsfindungsprozess besitzt. Des Weiteren ergibt sich die Frage, ob ein effizientes Lobbying des EWSA überhaupt möglich ist, wenn die Delegierten nur zu Sitzungen nach Brüssel reisen und nicht permanent in Brüssel arbeiten. Zu dieser Problematik passt auch, dass während eines Interviews vom Respondenten unter der Hand berichtet wurde, dass Mitglieder des EWSA oftmals aus finanziellen Anreizen zu den Sitzungen kommen. Die gezahlten Tagessätze werden als zusätzliches Gehalt gesehen.

Demgegenüber betonten Gewerkschaftsrespondenten die Wichtigkeit des Europäischen Parlamentes, der Kommission sowie des Ministerrates.

## Zentrale in den EU-Mitgliedsstaaten und EU-Brüssel

Einige Respondenten, insbesondere Gewerkschaftsvertreter aus den alten EU-Mitgliedsstaaten, erwähnten Kommunikationsprobleme zwischen Hauptgeschäftssitz und EU-Brüssel. Die Wichtigkeit europäischer Themen werde in den Hauptgeschäftssitzen oftmals unterschätzt. Hierbei wurden von den Respondenten Verbesserungsanliegen betont.

## Fazit

Die vorliegenden Interviews geben einen guten Einblick des untersuchten Forschungsrahmens und bestätigen viele Ergebnisse aus Polen, Tschechien und der Slowakei.

Für Gewerkschaftsvertreter aus den neuen EU-Mitgliedstaaten stellen sich viele Herausforderungen und Möglichkeiten im europäischen politischen Entscheidungsfindungsgefüge. Der Ausbau von sozialen Netzwerken und persönlichen Kontakten scheint dabei von besonderer Wichtigkeit zu sein (»Lobbying«). Die neo-liberalen Tendenzen der aktuellen Europäischen Kommission stellen nicht nur für Gewerkschaften (im nachfolgenden Zitat Bezugnahme auf ETUC, dem europäischen Gewerkschaftsdachverband), sondern auch für Arbeitgeberverbände eine spezielle Herausforderung dar.

*To speak of European Trade Unions is to speak of 'The European Trade Union Confederation'. ETUC has a considerable influence and a very low global profile. ... the influence of ETUC varies from one Commission Presidency to the next. ETUC was probably at its most powerful during the Presidency of Jacques Delors, from 1985 to 1995: this era witnessed the creation of the European Works Council, the extension of European social dialogue and a systematic consultation of ETUC on all European problems. Under the Presidencies of Santer, Prodi and Barroso, ETUC has faded in the same way as European social policy. Officially ETUC retains high importance with the capacity – in tandem with BUSINESSEUROPE – to elaborate protocol agreements which the Commission will then transform into regulations. But in this period of ultra-liberalism, the ETUC-BUSINESSEUROPE agreements are more feeble, ... the most recent relate to telecommuting (2002) and combating stress (2004). ... But even though the European Union's legislative work is suspended in the social realm, ETUC remains a central stakeholder.<sup>1</sup>*

1 Zitat S. 59, Daniel Guéguen, European Lobbying, 2007.

## Zentrale Trends der Interviews in Deutschland

### Wichtigkeit der EU

Alle sechs Respondenten sehen die Bedeutung der EU im Verhältnis zur nationalen Politik als gleich wichtig oder etwas wichtiger an; für eine Hälfte soll ist dies auch so bleiben, zwei sahen das als themenabhängig an. Die Interessenvertretung wurde als gleich wichtig (3) mit abnehmender Tendenz gewertet, dabei aber bei der Rolle für die EU ein überwiegend positiver Aspekt gesehen. Die Fragen nach EU-Projekten/Anträgen konnten nur mit Schwierigkeiten beantwortet werden, wurden aber ansonsten bejaht. Sie scheinen keine große Rolle zu spielen.

### Accountability

Die von der EU genannten Anforderungen sind teilweise bekannt, doch auch diejenigen, die sie als unbekannt bezeichnen oder lediglich davon gehört haben glauben, dass ihre Gewerkschaft sie vollständig erfüllt. Auch ihre Richtigkeit und die Strenge ihrer Interpretation werden überwiegend als richtig angesehen. Über ihre zukünftige Anwendung besteht hingegen kein Konsens. Wenn sie bekannt waren, dann wurden sie aber auch sehr kritisch betrachtet. Ein Grund war, dass sich die Gewerkschaften nicht als „normale“ NGOs ansahen.

### *Wege der Einflussnahme*

Gewerkschaftliche Positionen durchzusetzen wird über alle genannten Institutionen versucht, wobei gerade die Dachverbände aber die Hauptrolle zu spielen scheinen. Eine Vertretung in Brüssel wird von den meisten als sinnvoll erachtet. Lediglich die Vertreter der IGBCE halten sie für überflüssig, da sie sich durch den europäischen Dachverband als ausreichend vertreten ansehen.

Auffällig war, dass das Europäische Parlament kaum eine Rolle spielt. Es scheint keinen Ausschuss zu Gewerkschaftsfragen o. ä. zu geben bzw. wenn es ihn gibt, dann wusste niemand etwas von ihm. Wenn über das Parlament Einfluss genommen werden soll, so geschieht das durch die Ansprache einzelner Abgeordneter. Auch wurde bemängelt, dass es im Europäischen Parlament im Gegensatz zum Deutschen Bundestag zu wenig Abgeordnete mit gewerkschaftlichem Hintergrund gibt. Trotzdem gibt die Mehrheit der Respondenten an, dass gerade mit dem Europaparlament die Zusammenarbeit am besten ist.

Die neuen Konsultationsformen sind zwar größtenteils bekannt und werden auch angewandt, stoßen dabei aber auf Kritik. Auf freiwillige Selbstverpflichtungen o.ä. ist von den Respondenten nicht weiter eingegangen worden.

### Einflusspotential und Zufriedenheit

Der Einfluss der Gewerkschaften auf EU-Ebene im Vergleich zu anderen Interessengruppen, seine Entwicklung und auch das Verhältnis zu den Arbeitgeberverbänden wird uneinheitlich bewertet. Gerade das Verhältnis zu den Arbeitgeberverbänden scheint sehr stark themenabhängig zu sein, vor generalisierende Antworten haben sich die meisten Respondenten gescheut und auf konkrete Fälle verwiesen.

Auch wenn der Gewerkschaftseinfluss auf EU-Ebene im Vergleich zur nationalen als geringer eingeschätzt wird, so lässt sich doch eine Zufriedenheit mit der Gewerkschaftsrolle (Ausnahme: IG Metall) erkennen. Relativ einheitlich positiv bewertet werden der jeweils eigene Beitrag zur

gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf EU-Ebene und die eigene Rolle auf der nationalen Ebene.

## Verbindungen zwischen EU und nationaler Ebene

Dass die EU keine Auswirkungen auf die Gewerkschaftsarbeit hätte, wird von keinem Respondenten angeführt. Der Großteil sieht sie als manchmal gegeben an und nutzt sie so auch manchmal für eigenen Argumentationen, wobei gerade konkrete Beispiele häufig erst nach einigem Nachdenken und Nachfragen über den Inhalt der Frage genannt werden konnten. In der Selbstwahrnehmung scheint der „Schwarze Peter“ in Sachen Arbeitnehmerfreizügigkeit/ Dienstleistungsrichtlinie oä. nicht einfach Brüssel untergeschoben zu werden.

## Europäisierung

Europäisch sind die deutschen Gewerkschaften vor allem dann, wenn es sich um den Binnenmarkt betreffende Themen handelt und um Themen, die das Klientel der Gewerkschaften berühren. So hat die Dienstleistungsrichtlinie für den DGB und die IG Metall sicher die herausragende Rolle der letzten Jahre gespielt. Für die IGBCE war sie irrelevant, ihr Interesse galt REACH – und hier hat sie auf der europäischen Ebene gemeinsam mit den Arbeitgeberverbänden ihre Interessen vertreten. Bei der Dienstleistungsrichtlinie wiederum ging es nicht, wie man vermuteten könnte, um den Gegensatz deutsche vs. polnische Gewerkschaften bzw. Schutz des Marktes vs. Marktliberalisierung. Hier haben, nach Ansicht der Vertreter des DGB, die Gewerkschaften beider Länder auf der EU-Ebene an Veränderungen der Richtlinie mitgewirkt. Für sie war die Dienstleistungsrichtlinie das Projekt mit dem größten Mobilisierungspotential und auch das Projekt, bei dem die größten Erfolge für Veränderungen der Richtlinie im Sinne der Gewerkschaften erfolgt sind.





# Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa

ISSN 1616-7384

- Nr. 77     **Osteuropaforschung – 15 Jahre „danach“**  
Beiträge für die 14. Tagung junger Osteuropa-Experten  
Veranstaltet von Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Deutsche Gesellschaft für  
Osteuropakunde, Europäische Akademie Berlin  
(September 2006)
- Nr. 78     **Das Archiv ist die Kunst**  
Verfahren der textuellen Selbstreproduktion im Moskauer Konzeptualismus  
Von Julia Scharf  
(Dezember 2006)
- Nr. 79     **Der politische Einfluss der Agrarlobbies in Polen, Russland und der Ukraine**  
Eine vergleichende Politikfeldanalyse  
Von Heiko Pleines  
(Dezember 2006)
- Nr. 80     **Der politische Einfluss der Kohlelobbies in Polen, Russland und der Ukraine**  
Eine vergleichende Politikfeldanalyse  
Von Heiko Pleines  
(Dezember 2006)
- Nr. 81     **Das Comeback von Viktor Janukowitsch**  
Die innenpolitische Entwicklung in der Ukraine 2006  
Von Heiko Pleines (Hg.)  
(Januar 2007)
- Nr. 82     **Das Buch verlassen**  
Lev Rubinstejns Künstlerbücher  
Von Valentina Parisi  
(Juni 2007)
- Nr. 83     **Das lettische Okkupationsmuseum**  
Das Geschichtsbild des Museums im Kontext der Diskussionen über die Okkupationszeit in der  
lettischen Öffentlichkeit  
Von Rebekka Blume  
(Juli 2007)
- Nr. 84     **Staat und Pressefreiheit in der ersten Amtsperiode des russischen Präsidenten Vladimir Putin  
(2000 – 2004)**  
Von Alena Göbel  
(August 2007)
- Nr. 85     **Regimewechsel und Gesellschaftswandel in Osteuropa**  
Beiträge für die 15. Tagung junger Osteuropa-Experten  
Veranstaltet von Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Deutsche Gesellschaft für  
Osteuropakunde, Europäische Akademie Berlin  
(Oktober 2007)
- Nr. 86     **Die vorgezogenen Parlamentswahlen in der Ukraine 2007**  
Von Heiko Pleines (Hg.)  
(Oktober 2007)
- No. 87     **Russia's Foreign Policy: Key Regions and Issues**  
By Robert Orttung, Jeronim Perovic, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (eds.)  
(November 2007)

Bezugspreis pro Heft: 4 Euro + Portokosten

Abonnement (10 Hefte pro Jahr): 30 Euro + Portokosten

**Bestellungen an: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de**

**Forschungsstelle Osteuropa, Publikationsreferat, Klagenfurter Str. 3, 28359 Bremen**

Vergriffene Hefte können als PDF-Datei gratis bestellt bzw. von der Website der Forschungsstelle Osteuropa  
(www.forschungsstelle.uni-bremen.de) heruntergeladen werden.

# Aktuelle Bücher aus der Forschungsstelle Osteuropa

## *Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa*

- Bd. 21 **Isabelle de Kegel:**  
**Die Staatssymbolik des neuen Russland.**  
Traditionen – Integrationsstrategien – Identitätsdiskurse  
LIT-Verlag (Münster) 2008 (in Vorbereitung), 256 S., br., ISBN 3-8258-8862-2, € 24,90

## *Archiv zur Zeitgeschichte und Kultur Osteuropas. Quellen – Bestände – Analysen*

- Bd. 3 **Forschungsstelle Osteuropa (Hg.):**  
**Die russische Sammlung.**  
Samizdat und Nachlässe aus der Sowjetunion, Russland und den Nachfolgestaaten.  
Die 1950er Jahre bis heute  
ibidem-Verlag (Stuttgart), 2008 (in Vorbereitung)
- Bd. 2 **Forschungsstelle Osteuropa (Hg.):**  
**Monographien im Zweiten Umlauf Polens**  
1976 – 1989  
ibidem-Verlag (Stuttgart), 2008 (in Vorbereitung)
- Bd. 1 **Wolfgang Eichwede (Hg.):**  
**Das Archiv der Forschungsstelle Osteuropa.**  
Sowjetunion, Russland, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, DDR  
ibidem-Verlag (Stuttgart), 2008 (in Vorbereitung)

## *Changing Europe*

- Bd. 3 **Daniela Obradovic, Heiko Pleines (eds.):**  
**Civil Society Groups from the New Post-Socialist Member States in EU Governance**  
ibidem-Verlag (Stuttgart) 2007, 244 S., br., ISBN 978-3-89821-750-7, € 29,90
- Bd. 2 **Jochen Tholen, David Lane, Gyorgy Lengyel (eds.):**  
**Restructuring of the Economic Elites after State Socialism.**  
Recruitment, Institutions and Attitudes  
ibidem-Verlag (Stuttgart) 2007, 350 S., br., ISBN 978-3-89821-754-5, € 34,90
- Bd. 1 **Sabine Fischer, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (eds.):**  
**Movements, Migrants, Marginalisation.**  
Challenges of Social and Political Participation in Eastern Europe and the Enlarged EU  
ibidem-Verlag (Stuttgart) 2007, 224 S., br., ISBN 3-89821-733-7, € 29,90

## *Soviet and Post-Soviet Politics and Society (SPPS)*

- Bd. 74 **Heiko Pleines (Hg.):**  
**Corporate Governance in post-sozialistischen Volkswirtschaften**  
ibidem-Verlag (Stuttgart) 2008 (in Vorbereitung), 240 S., br.
- Bd. 73 **Julia Kusznir:**  
**Der politische Einfluss von Wirtschaftseliten in russischen Regionen.**  
Eine Analyse am Beispiel der Erdöl- und Erdgasindustrie, 1992-2005  
ibidem-Verlag (Stuttgart) 2008 (im Druck), 354 S., br., ISBN 978-3-89821-821-4

## *Einzelveröffentlichungen*

- Heidrun Hamersky, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (Hg.):**  
**Eine andere Welt? Kultur und Politik in Osteuropa 1945 bis heute.**  
Festschrift für Wolfgang Eichwede  
ibidem-Verlag (Stuttgart), 2007, 338 S., Hardcover, ISBN 978-3-89821-751-4, € 59,90

## **Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen**

### ***Polen-Analysen***

Die Polen-Analysen bieten zweimal monatliche eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema aus Politik, Wirtschaft oder Kultur, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Abonnement unter: [polen-analysen@dpi-da.de](mailto:polen-analysen@dpi-da.de)

### ***Russlandanalysen***

Die Russlandanalysen bieten wöchentlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Wochenchronik aktueller politischer Ereignisse.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### ***Russian Analytical Digest***

Der Russian Analytical Digest bietet zweimal monatlich englischsprachige Kurzanalysen sowie illustrierende Daten zu einem aktuellen Thema.

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/>

### ***kultura. Russland-Kulturanalysen***

Die Russland-Kulturanalysen diskutieren in kurzen, wissenschaftlich fundierten, doch publizistisch-aufbereiteten Beiträgen signifikante Entwicklungen der Kultursphäre Russlands. Jede Ausgabe enthält zwei Analysen und einige Kurztexte bzw. Illustrationen. Erscheinungsweise: monatlich, in je einer deutschen und englischen Ausgabe.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### ***Ukraine-Analysen***

Die Ukraine-Analysen bieten zweimal monatliche eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema aus Politik, Wirtschaft oder Kultur, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### ***Bibliographische Dienste***

Die vierteljährlich erscheinenden Bibliographien informieren über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zu Polen, Russland, Tschechischer und Slowakischer Republik sowie zur Ukraine. Erfasst werden jeweils die Themenbereiche Politik, Außenpolitik, Wirtschaft und Soziales.

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)