

# Transnationale Kollektivvereinbarungen – Baustein eines sozialen Europa?

In Europa gewinnen transnationale Kollektivverhandlungen zunehmend an Bedeutung. Der Aufsatz stellt Ergebnisse einer neuen Studie zu grenzüberschreitenden Kollektivvereinbarungen vor. Beleuchtet werden bisherige Sozialpartnerresultate und deren Umsetzung, insbesondere auf dem Gebiet des Schutzes vor Diskriminierungen. Im Zentrum steht die Frage, ob und unter welchen Rahmenbedingungen die transnationale kollektive Arbeitsregulierung eine angemessene Regelungsqualität und Effektivität erreicht und damit zur Realisierung eines sozialen Europa beitragen kann.

SONJA MANGOLD

## 1 Einführung

Im Zuge von Globalisierung und Europäisierung haben Nationalstaaten an Steuerungsfähigkeit in den Arbeitsrechtsbeziehungen eingebüßt. Insbesondere die wirtschaftliche Globalisierung entzieht dem auf Annäherung orientierten sozialen Interessenausgleich zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite<sup>1</sup>, der in der kurzen „goldenen Ära“ des Wohlfahrtsstaates im 20. Jahrhundert in Westeuropa gewährleistet war (Nullmeier/Kaufmann 2010, S. 81ff.), den Boden. Multinationale Unternehmen haben an Macht und Einfluss gewonnen und können sich durch Standortverlagerungen nationalen Arbeitsnormen entziehen. Arbeitgeberentscheidungen werden häufig jenseits territorialer Grenzen getroffen, was die Einflussmöglichkeiten innerstaatlicher Interessenvertretungen der Arbeitnehmer verringert (Hepple 2005, S. 6ff.). Im globalisierten Wettbewerb konkurrieren Staaten um Standortvorteile und Direktinvestitionen, wodurch Arbeits- und Sozialstandards unter Druck geraten (Altwater/Mahnkopf 2002, S. 314). Nicht zuletzt der Privatisierungs- und Deregulierungskurs und die Austeritätspolitik der Europäischen Union (EU) haben zur Gefahr eines sozialen Unterbietungswettbewerbs beigetragen (Frangakis/Huffschmid 2009, S. 9ff.).

Gleichzeitig ist zu beobachten, dass in den letzten Jahrzehnten vielfältige neue Formen von grenzüberschreiten-

den Verhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerrepräsentanten entstanden sind.<sup>2</sup> In Europa gewinnen insbesondere vier Typen transnationaler Kollektivvereinbarungen<sup>3</sup> an Gewicht: Erstens Vereinbarungen zur Errichtung von Europäischen Betriebsräten (EBR), die auf Basis der Europäischen Betriebsräterichtlinie (Richtlinie [RL] 2009/38/EG; ex RL 94/45/EG) abgeschlossen werden. Seit Verabschiedung der ersten EBR-Richtlinie im Jahr 1994 sind zahlreiche Europäische Betriebsräte als Organe zur grenzüberschreitenden Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern gegründet worden (Platzer 2014, S. 637). Ein zweiter Regulierungstyp sind sektorübergreifende und sektorale soziale Dialoge, die ihre Rechtsgrundlage im EU-Primärrecht haben (Artikel 154/

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird hier und im Folgenden die männliche Form verwendet. Dabei sind Frauen und das dritte Geschlecht miteingeschlossen.

2 Diese Entwicklung lässt sich als Transnationalisierung auf arbeitsrechtlichem Gebiet umschreiben. Transnationalisierung meint hier, dass Regelungsaufgaben, die vorher Nationalstaaten und nationaler kollektiver Selbstregulierung vorbehalten waren, vermehrt durch grenzüberschreitende private Akteure (Sozialpartner) wahrgenommen werden. Weiterführend zur Transnationalisierung von Recht Calliess (2014).

3 Ausgeklammert blieben hier die Vereinbarungsaktivitäten im Rahmen der Europäischen Aktiengesellschaft (SE).

155 AEUV<sup>4</sup>). Die Arbeits- und Verhandlungsstruktur europäischer Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften auf Branchen- und branchenübergreifender Ebene wurde mit dem Vertrag von Maastricht (1992) institutionalisiert und hat seitdem einige bedeutende Ergebnisse hervorgebracht (Welz 2008, S. 258ff.). Drittens ist festzustellen, dass Europäische Betriebsräte immer häufiger über den gesicherten Rechtsrahmen der EBR-Richtlinie zur Information und Konsultation hinausgehen und substanzielle Abkommen zu arbeitsbezogenen Themen mit dem Management abschließen (Müller et al. 2012, S. 457). Eine vierte Regulierungsform sind transnationale Unternehmensvereinbarungen, die auf Arbeitnehmerseite von Gewerkschaften allein oder mit Europäischen Betriebsräten gemeinsam unterzeichnet sind (European Commission 2008).

Wie bisherige Forschung zeigt (European Commission 2008, S. 15; Hepple 2005), sind konfliktvolle, verteilungsbezogene Themen (wie Lohnhöhe oder Arbeitszeit) eher selten Gegenstand von grenzüberschreitenden Kollektivverhandlungen. Die Sozialpartner fokussieren vielmehr auf konsensfähige qualitative Regelungsinhalte (wie gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen oder fundamentale Arbeitsrechte).<sup>5</sup> Erwiesen ist, dass transnationale Kollektivvereinbarungen – v. a. auf Unternehmensebene – quantitativ an Relevanz gewinnen (European Commission 2012, S. 2; Degryse 2015, S. 13). Doch sind die erreichten Ergebnisse geeignet, den eingangs skizzierten drohenden Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Regulierung im Sinne sozialer Ziele auszugleichen? Wird ein Niveau an Regelungsqualität und Wirkkraft erreicht, das tradierten nationalen Arbeitsstandards<sup>6</sup> vergleichbar ist? Und: Welche rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen sind

nötig, damit transnationale Kollektivakteure interessen-gerechte, durchsetzungsfähige Resultate erzielen? Auf diese bislang unzureichend erforschten Fragen versuchte eine jüngere Studie an der Universität Bremen erste, empirisch fundierte Antworten zu geben. In einem interdisziplinären DFG-Projekt (Mückenberger/Nebe 2015, 2019) wurden Normsetzungs- und Normumsetzungsleistungen transnationaler Kollektivakteure erstmals umfassend systematisch untersucht. Das Forschungsteam<sup>7</sup> wertete dabei über einen dreijährigen Zeitraum rund 2900 Texte der Sozialpartner<sup>8</sup> der letzten Jahrzehnte aus, die in Datenbanken der Europäischen Kommission und des Europäischen Gewerkschaftsinstituts<sup>9</sup> erfasst sind. Die herangezogenen Datenbanken können keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Sie enthalten jedoch die umfangreichste und aktuellste Sammlung transnationaler Vereinbarungen, sodass aussagekräftige Ergebnisse zu erwarten waren.<sup>10</sup> Der Auswertungsfokus lag auf vier arbeitsrechtlichen Gebieten, die häufig Verhandlungsgegenstand sind: Information und Konsultation von Arbeitnehmern, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Schutz vor Diskriminierung sowie Vereinbarkeit von Arbeits- und außererwerblichem Leben. Die im Rahmen der Studie durchgeführte Untersuchung der Effektivität der Vereinbarungen lehnte sich an bestehende rechtssoziologische Forschung zur Wirkung von Normen (Young 1999) an. Demzufolge können rechtliche Standards als effektiv angesehen werden, wenn ihnen Bindungswirkung zukommt und sie angemessene Maßnahmen für die Normumsetzung vorsehen.<sup>11</sup> Ein weiteres Kriterium ist die tatsächliche Normeinhaltung durch die Regeldressaten (*Compliance*). Transnationale Kollektivakteure bewegen sich häufig in einer Grauzone

4 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

5 Arbeitsbezogene Standardsetzung lässt sich in quantitative, antagonistische Norminhalte und qualitative Regelungen, bei denen über Sonderinteressen der Sozialpartner hinausgehende Allgemeininteressen berührt sind, unterteilen (Mückenberger/Nebe 2019, S. 72). Legt man diese Unterscheidung zugrunde, konzentrieren sich transnationale Kollektivakteure eher auf nicht-antagonistische, qualitative Themen mit Gemeinbezug.

6 Die nationalen Arbeitsrechtsordnungen in Europa differieren je nach Gewichtung von staatlicher Regulierung und autonomer kollektiver Normsetzung (siehe dazu Schiek 2007, S. 21f.). Ungeachtet dieser Unterschiede weisen die tradierten nationalen Systeme die Gemeinsamkeit auf, dass kollektive Selbstregulierung durch öffentliche Regelungen und staatlich-gerichtliche Kontrolle und Korrekturen flankiert wird. An diesen Voraussetzungen fehlt es derzeit im transnationalen Raum.

7 An dem Projekt wirkten – neben den Projektleitenden Prof. Katja Nebe und Prof. Ulrich Mückenberger – vier Forschungsmitarbeiter, darunter die Verfasserin, aus den Bereichen Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft und Soziologie mit.

8 Bestehende sozialwissenschaftliche Forschung (Müller et al. 2012) verweist darauf, dass Europäische Betriebsräte unter Umständen in größerem Ausmaß mündliche Vereinbarungen abschließen. Dies konnte im Rahmen der vorliegenden Dokumentenauswertung nicht berücksichtigt werden.

9 Die Erhebung fand im Zeitraum 2012–2015 statt. Die Datenbank des Europäischen Gewerkschaftsinstituts zu EBR-Vereinbarungen ist abrufbar unter: <http://www.ewcdb.eu>. Die Datenbanken der Europäischen Kommission zu sozialen Dialogen nach Art. 154/155 AEUV und zu transnationalen Unternehmensvereinbarungen sind verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=de> und <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978> (letzter Zugriff: 10.4. 2020).

10 Eine Pflicht zur Veröffentlichung transnationaler Kollektivvereinbarungen besteht derzeit nicht. Sie wird jedoch seit einiger Zeit von Gewerkschaftsseite eingefordert, siehe etwa EGB (2016), S. 79.

11 Auch bestehende Untersuchungen zu transnationalen Kollektivverträgen sehen in Verbindlichkeit und Umsetzungsklauseln Hinweise auf die faktische Wirkkraft der Vereinbarungen, siehe etwa Schömann (2012), S. 225f.; Jaspers (2012), S. 233f.

zwischen verbindlichem *Hard Law* und unverbindlichem *Soft Law*. Entsprechend dem dargestellten Effektivitätsverständnis konzentrierte sich unsere Untersuchung auf Sozialpartnerresultate, die als rechtlich verbindlich eingestuft werden konnten.<sup>12</sup> Weiterhin erforschten wir, ob die Vereinbarungen Implementationsvorkehrungen (wie z. B. bindende Vorgaben zum Monitoring oder Schiedsklauseln) enthielten, die auf eine Normwirksamkeit in der Praxis hindeuteten.<sup>13</sup> Ergänzend wurden vom Team leitfadengestützte Experteninterviews mit Wissenschaftlern und Vertretern der Sozialpartner (Europäische Betriebsräte, europäische Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände) geführt und ausgewertet.<sup>14</sup> Im Sinne eines multimethodischen Ansatzes (Triangulation)<sup>15</sup> sollten hierdurch die im Wege der Dokumentenauswertung gewonnenen Ergebnisse überprüft und vervollständigt werden.

Zentrale Hypothese der Studie war, dass die transnationalen Sozialpartner vornehmlich dann interessengerechte, effektive Resultate erzielen, wenn sie sicher an (supra-)staatliches Recht und staatliche Durchsetzungsmittel angeschlossen sind. Bereits Hugo Sinzheimer, der „Vater des deutschen Arbeitsrechts“, ging davon aus, dass es angesichts des Machtgefälles zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite und der Verfolgung von Partikularinteressen durch die Sozialpartner ausgleichender staatlicher Rahmenbedingungen bedarf, damit kollektive Selbstregulierung funktioniert und gemeinwohlverträgliche Ergebnisse erzielt (Sinzheimer 1922, S. 86f.). Eine öffentliche Kontrolle und Korrektur selbstregulierender Prozesse scheint im transnationalen Raum umso dringlicher, als dort das Kräftegleichgewicht weiter zugunsten mächtiger ökonomischer Akteure verschoben ist.

Die vier untersuchten Vereinbarungstypen unterscheiden sich signifikant in ihren Akteurskonstellationen und äußeren Rahmenbedingungen. Sie sind in unterschiedlichem Maße rechtlich strukturiert und bieten somit ein gutes Anschauungsfeld, um die These über den positiven Einfluss einer (supra-)staatlichen Rückkopplung zu überprüfen. Vereinbarungen zur Gründung von Europäischen Betriebsräten sind vergleichsweise hoch reguliert. Die EBR-Richtlinie trifft Vorgaben zu Verhandlungsinitiati-

ve, Aushandlungsprozess und Resultat der Sozialpartneraktivität. Bei privatautonomer Nichteinigung greifen die zwingenden Auffangregelungen der EBR-Richtlinie für die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats kraft Gesetzes ein (Blanke 2006). Für sektorale und branchenübergreifende soziale Dialoge besteht eine gesicherte Rechtsgrundlage sowie die Möglichkeit, Verhandlungsergebnisse auf Vorschlag der EU-Kommission durch Ratsbeschluss in verbindliches EU-Richtlinienrecht zu überführen (Art. 155 Abs. 2 S. 1 Alt. 2 AEUV).<sup>16</sup> Unsicherer ist die rechtliche Situation für Sozialpartnervereinbarungen, die gemäß Art. 155 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 AEUV autonom in den EU-Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Nach überwiegender juristischer Meinung (Blanpain 2012, S. 199) bleibt die Durchführung auf nationaler Ebene in diesem Fall rein freiwillig. Die rechtlichen Wirkungen von substantiellen Vereinbarungen, die Europäische Betriebsräte mit zentralen Unternehmensleitungen abschließen, sind umstritten. Einige Stimmen (z. B. Zimmer 2008, S. 288) gehen davon aus, dass Europäischen Betriebsräten im Rahmen der EBR-Richtlinie die Kompetenz zum Abschluss weiterer Abkommen zusteht. Andere Autoren (z. B. Ales et al. 2006, S. 21) nehmen dagegen an, dass die Befugnisse der EBR-Gremien gesetzlich auf Information und Konsultation beschränkt sind. Am schwächsten reglementiert sind transnationale Unternehmensvereinbarungen, die auf Arbeitnehmerseite von Gewerkschaften (mit)unterzeichnet sind.<sup>17</sup> Für diesen Regelungstyp existiert bislang überhaupt kein spezieller Rechtsrahmen.

Im Folgenden werden zentrale Ergebnisse der Studie vorgestellt. In einem ersten Schritt wird ein kurzer Überblick über die Vereinbarungsergebnisse in den Feldern Information und Konsultation, Gesundheitsschutz, Antidiskriminierung und Vereinbarkeit von Berufs- und außerberuflichem Leben gegeben (Abschnitt 2). Anschließend geht es um die Befunde der Dokumentenauswertung im Feld des Diskriminierungsschutzes (3). In einem weiteren Abschnitt (4) werden wesentliche Erkenntnisse aus den Experteninterviews präsentiert. Der letzte Abschnitt (5) widmet sich den weiteren Entwicklungsperspektiven für transnationale kollektive Selbstregulierung. Einige grund-

12 Solche Dokumente enthielten beispielsweise konkrete Formulierungen von Rechten und Pflichten, Vorgaben zum anwendbaren Recht oder Regelungen zum Gerichtsstand.

13 Implementationsregelungen wurden in der Analyse von schwächeren Follow-Up-Vorkehrungen (wie z. B. vagen Erklärungen der Sozialpartner zur Normumsetzung) abgegrenzt.

14 In die Studie flossen die Ergebnisse von rund 50 Experteninterviews ein, die im Zeitraum 2014/2015 geführt wurden.

15 Dazu Flick (2006), S. 330f.

16 Die EU-Kommission lehnte es in jüngster Zeit ab, eine Vereinbarung der Sozialpartnerverbände im öffentlichen Dienst zur Unterrichtung und Anhörung von Arbeitnehmern zur Umsetzung an den Rat weiterzuleiten. Das Gericht der Europäischen Union (EuG) hat die darauffolgende Klage der Arbeitnehmerseite abgewiesen und entschieden, dass die Kommission nicht verpflichtet war, die Sozialpartnervereinbarung in bindendes EU-Recht zu überführen (EuG: Urteil vom 24. Oktober 2019 – T 310/18).

17 An transnationalen Unternehmensvereinbarungen können sowohl Europäische Betriebsräte als auch Gewerkschaften oder gewerkschaftliche Akteure allein als Unterzeichner beteiligt sein. Siehe näher zur Typisierung weitergehender Abkommen auf Unternehmensebene gemäß ihrer Nähe bzw. Ferne zu zwingendem Recht Mangold (2018), S. 109ff.

sätzliche Überlegungen zur gebotenen rechtlichen Flankierung der Sozialpartneraktivität werden umrissen.

## 2 Unterschiedliche Vereinbarungsaktivität zu vier arbeitsrechtlichen Kernthemen

Eine große Zahl der erforschten verbindlichen Sozialpartnerresultate (1621) behandelte das Thema Information und Konsultation von Arbeitnehmern (Abbildung 1). Der überwiegende Anteil davon waren Vereinbarungen zur Errichtung von Europäischen Betriebsräten, die infolge der Verabschiedung der ersten EBR-Richtlinie abgeschlossen wurden.<sup>18</sup> Dies war ein erstes Indiz, dass eine Flankierung durch zwingendes Recht positiv auf die Sozialpartnerpraxis wirkt. Rund 500 Vereinbarungen betrafen das Thema Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Der Outcome auf dem Gebiet der Antidiskriminierung fiel deutlich geringer aus. Rund 300 Vereinbarungen enthielten gleichstellungsbezogene Regelungen. Noch geringer war die Zahl der bindenden Resultate im Feld der Vereinbarkeit von Arbeits- und äußererwerblichem Leben (Work-Life-Balance). Nur 100 Sozialpartnertexte regelten entsprechende Inhalte. Grund hierfür könnte sein, dass dieses Thema erst seit einigen Jahren stärker in den Fokus der öffentlichen Debatte gerückt ist.

In Hinblick auf die zu erwartende praktische Normeffektivität ergab die Studie, dass mehr als 90 % der Vereinbarungen zur Gründung Europäischer Betriebsräte, die auf Basis von EU-Richtlinienrecht ausgehandelt wurden, Implementationsvorkehrungen (wie z. B. Regelungen zum Monitoring) enthielten. Demgegenüber wiesen weniger als ein Drittel der transnationalen Unternehmensvereinbarungen, die kaum rechtlich strukturiert sind, Umsetzungsregelungen auf. Dies war ein weiterer Hinweis auf die positive Wirkung einer (supra-)staatlichen Rückkopplung.<sup>19</sup>

## 3 Diskriminierungsschutz als Anliegen transnationaler Kollektivverhandlungen

Die vertiefende Analyse auf dem Gebiet des Diskriminierungsschutzes<sup>20</sup> brachte weitere Erkenntnisse.

### 3.1 Divergierende Ergebnisse der Vereinbarungstypen

Die Zahl der Sozialpartnerergebnisse mit Bezug zur Antidiskriminierung variierte je nach Vereinbarungstyp beträchtlich (Abbildung 2). Die meisten Outcomes (173) entfielen auf EBR-Gründungsvereinbarungen. Die Regelungsaktivität branchenübergreifender und branchenbezogener sozialer Dialoge war eher verhalten. Bei den schwächer reglementierten Regelungsformen fällt die vergleichsweise hohe Anzahl transnationaler Unternehmensvereinbarungen auf, die von Gewerkschaften (mit) abgeschlossen wurden. Dieser Regelungstyp erwies sich auch in den Bereichen Information und Konsultation, Gesundheitsschutz und Vereinbarkeit als besonders ertragreich (Mückenberger/Nebe 2019). Eine Gewerkschaftsbeteiligung scheint somit ausgeglichene, verbindliche Verhandlungen mit multinationalen Konzernen zu befördern.

### 3.2 EBR-Gründungsvereinbarungen

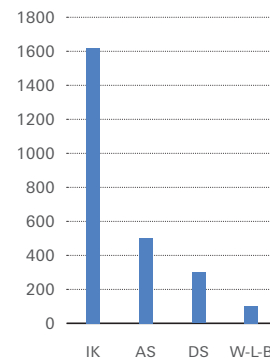
In einem Großteil der Outcomes bei EBR-Gründungsvereinbarungen werden Europäischen Betriebsräten Unterrichtungs- und Beratungsrechte zu Gleichstellungsfragen eingeräumt. Die EBR-Richtlinie sieht entsprechende Beteiligungsrechte der transnationalen Arbeitnehmervertretung nicht ausdrücklich vor. Die Sozialpartnerpraxis kann daher als innovativ bewertet werden. Darüber hinaus treffen einige Texte Vorgaben zum Abbau der Unterrepräsentanz von Frauen oder Menschen mit Behinderungen in EBR-Gremien. Vereinzelt wird die Einrichtung von speziellen Arbeitsgruppen zu beruflicher Chancengleichheit vorgesehen. Aus den Experteninterviews ging hervor, dass die Verankerung von Beteiligungsrechten zur Antidiskriminierung im Rahmen der EBR-Gründung oft der Ausgangspunkt für die Aushandlung von weitergehenden substanziellen Abkommen zum Thema ist.

Outcomes wurden besonders häufig bei Konzernen erreicht, die ihren Hauptsitz in den USA oder Frankreich

ABBILDUNG 1

### Transnationale Vereinbarungsaktivitäten auf vier arbeitsrechtlichen Kerngebieten

Angaben in absoluten Zahlen



Anmerkung: IK = Information und Konsultation; AS = Arbeitsschutz; DS = Diskriminierungsschutz; W-L-B = Work-Life-Balance  
Quelle: Eigene Auswertung der Projektdatenbank (Universität Bremen)

WSI Mitteilungen

18 Im Zeitraum nach Verabschiedung der ersten EBR-Richtlinie 1994 bis zu ihrer Umsetzung 1996 wurden mehr als 400 EBR-Gründungsvereinbarungen abgeschlossen. Diese Vereinbarungen genießen bis heute Bestandsschutz; siehe dazu Lecher et al. (2001), S. 167. Die Vereinbarungsaktivitäten unter dem Druck einer bevorstehenden Regulierung können ebenfalls als Indiz dafür gelten, dass eine staatliche Intervention wirkt.

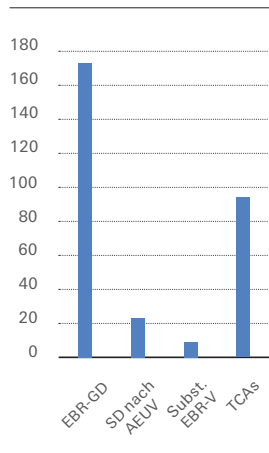
19 Eine nähere Darstellung der Befunde auf den Gebieten Information und Konsultation, Gesundheitsschutz sowie Vereinbarkeit findet sich bei Mückenberger/Nebe (2019).

20 Siehe ausführlich dazu Mangold (2018), S. 150ff.

ABBILDUNG 2

### Verteilung der Vereinbarungen zur Antidiskriminierung auf die einzelnen Vereinbarungstypen

Angaben in absoluten Zahlen



Anmerkung: EBR-G = EBR-Gründungsdokument; SD nach AEUV = sozialer Dialog nach AEUV; Subst. EBR-V = substanziale EBR-Vereinbarungen; TCAs = Transnational Company Agreements (transnationale Unternehmensvereinbarungen).

Quelle: Eigene Auswertung der Projektdatenbank (Universität Bremen)

WSI Mitteilungen

haben. Ein Grund dürfte sein, dass in diesen Ländern eine starke Regelungstradition im Bereich des Diskriminierungsschutzes besteht (Thüsing 2013, S.5ff.; Le Friant 2010, S.504ff.). Ferner zeigte die Dokumentenauswertung, dass spätere Vereinbarungen in ihrer Qualität besser werden. So rekurren die Sozialpartner etwa häufig auf die präzisierte Definition der revidierten EBR-Richtlinie (RL 2009/38 EG) zu Information und Konsultation. Einige *jüngere* Dokumente sehen mehrere Treffen pro Jahr für den gleichstellungsspezifischen Dialog zwischen EBR und Management vor und gehen damit über die Vorgaben der EBR-Richtlinie zur Häufigkeit von Treffen hinaus. Die qualitative Weiterentwicklung der Vereinbarungen lässt sich als weiterer Hinweis darauf deuten, dass eine rechtliche Strukturierung positiv wirkt.<sup>21</sup>

### 3.3 Sektorübergreifender sozialer Dialog: Geschlechtergleichstellung und inklusive Arbeitsmärkte

Im branchenübergreifenden sozialen Dialog wurden die Rahmenvereinbarungen zu Elternurlaub (1995, 2009), Teilzeitarbeit (1997) und befristeten Arbeitsverträgen (1999) erzielt, die zu EU-Richtlinien wurden. Die Outcomes wurden jeweils vor dem Hintergrund sozialpolitischer Legislativinitiativen der EU-Kommission abgeschlossen. Die staatlicherseits „drohende“ Gesetzgebung war für die privaten Akteure wesentlicher Anreiz, Verhandlungen aufzunehmen und zu einer Einigung zu kommen (Keller/Sörries 1998, S. 723f.).

Mit den Regulierungen zu Teilzeit und Befristung<sup>22</sup> wurden erstmals auf europäischer Ebene spezielle Diskriminierungsverbote zugunsten von atypisch Beschäftigten verankert. Die Vereinbarung zu befristeten Arbeitsverträgen normiert zudem Pflichten des Arbeitgebers zur Weiterbildung und Information über unbefristete Arbeitsplätze, die Übergänge in sichere Erwerbsarbeit erleichtern können (Nebe 2011, S. 114). Die erreichten Verhandlungsergebnisse wurden anfangs auf Arbeitnehmerseite nicht nur als Erfolg bewertet (Kaufmann 1999, S. 332ff.). Ohne Druckmittel wie ein transnationales Arbeitskämpfrecht ließen sich einige Forderungen der Gewerkschaften nicht durchsetzen. So wurde insbesondere kritisiert, dass die

verankerten Nichtdiskriminierungsgrundsätze zu unbestimmt seien und die Systeme sozialer Sicherheit ausgenommen sind. Dennoch können die Outcomes aus heutiger Perspektive als fortschrittlich angesehen werden (Nebe/Mangold 2018, S. 23). Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat die normierten Gleichbehandlungsansprüche in der Folgezeit präzisiert und im arbeitnehmerschützenden Sinne ausgelegt. So hat er unter anderem entschieden, dass die Systeme betrieblicher sozialer Sicherheit vom Nichtdiskriminierungsgrundsatz erfasst sind.<sup>23</sup> Außerdem müssten die in der Sozialpartnerregulierung genannten Gründe, die eine Ungleichbehandlung befristeter Beschäftigter rechtfertigen, eng interpretiert werden.<sup>24</sup> Es lässt sich somit festhalten, dass der soziale Dialog – in Zusammenspiel mit öffentlich-gerichtlicher Kontrolle – zu interessengerechten Ergebnissen für atypisch Beschäftigte geführt hat.

Die Rahmenvereinbarungen zu Elternurlaub von 1995 (Dok. Nr. 1\_116)<sup>25</sup> und 2009 (Dok. Nr. 1\_602), die ebenfalls in EU-Richtlinien überführt wurden,<sup>26</sup> zielen auf die geschlechtergerechte Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Sozialpartner treffen Regelungen zum Schutz vor Benachteiligung oder Kündigung wegen Inanspruchnahme des Elternurlaubs. Ferner wird ein Rückkehrrecht vorrangig an den alten Arbeitsplatz nach Ende des Elternurlaubs garantiert. Ein solches Rückkehrrecht kann den diskriminierungsfreien Wiedereinstieg in den Beruf (insbesondere für Frauen) erleichtern. Eine entsprechende Regelung war im bisherigen Unionsrecht nicht enthalten und kann als innovativ bezeichnet werden (Nebe/Mangold 2018, S. 22).

Durch ihre Überführung in EU-Richtlinien entfalten die Sozialpartnerregulierungen zu Elternurlaub und atypischer Beschäftigung eine umfassende europaweite Wirkkraft für die Arbeitsverhältnisse.

Drei weitere sektorübergreifende Outcomes wurden nach Artikel 155 Abs. 2 AEUV autonom von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden in den EU-Mitgliedstaaten umgesetzt. Hierzu zählen die Rahmenvereinbarungen über Telearbeit (2002) (Dok. Nr. 1\_312), Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz (2007) (Dok. Nr. 1\_502) sowie inklusive Arbeitsmärkte (2010) (Dok. Nr. 1\_626). Die Vereinbarung über inklusive Arbeitsmärkte verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz zur Überwindung von Diskrimi-

21 Bisherige sozialwissenschaftlichen Forschung geht davon aus, dass Einflüsse des Sektors, des Landes der Unternehmenszentrale sowie Lerneffekte im Sinne einer Imitation guter Praxis weitere Faktoren sind, die – neben den Vorgaben der EBR-Richtlinie – die Ausgestaltung von EBR-Vereinbarungen prägen, vgl. Gilman/Marginson (2002), S. 46ff.

22 Umgesetzt in Richtlinien 97/81/EG (Teilzeit) und 99/70/EG (Befristung).

23 Vgl. EuGH, Rechtssachen C-395/08 und C-396/08, Bruno, Diskriminierungsrechtliche Aspekte der Altersvorsorge bei Teilzeitarbeit, Slg. 2010, I-5119.

24 Vgl. exemplarisch EuGH, Rechtssache C-307/05, Del Cerro Alonso, Slg. 2007, I-7109.

25 Die im Folgenden zitierten Dokumentennummern entstammen der Projektdatenbank.

26 Elternurlaubsrichtlinie 96/34/EG; ersetzt durch RL 2010/18/EU. Die Europäische Kommission hat jüngst einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben vorgelegt (COM 2017/0253 final-2017/085). Die Annahme dieses Legislativvorschlags würde zur Aufhebung der Elternurlaubsrichtlinie führen.

nierung. Sie fokussiert auf alle Personengruppen, die vom Risiko sozialer und beruflicher Ausgrenzung besonders betroffen sind (wie z.B. Alleinerziehende). Die Vereinbarungsakteure benennen konkrete Schritte, um inklusive Arbeitsmärkte mithilfe relevanter Akteure (Sozialpartner, staatliche Stellen, NGOs) zu realisieren. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass die Inhalte autonomer Vereinbarungen häufig eher unbestimmt und allgemein gehalten sind. Die Regulierungen zu Telearbeit, Belästigung und inklusiven Arbeitsmärkten enthalten keine Implementationsregeln (wie z.B. bindende Schiedsklauseln), die auf eine praktische Normwirksamkeit hindeuten. Autonom umgesetzte Outcomes, deren Rechtslage unsicher ist, ließen somit Schwächen bei der Regelungsqualität und der Normdurchsetzung erkennen.

### 3.4 Sektorale soziale Dialoge: kaum substanzielle Vereinbarungen

Im sektorspezifischen sozialen Dialog wurde bislang keine bindende substanzielle Vereinbarung erreicht, die sich schwerpunktmäßig mit Gleichstellungsfragen beschäftigt.<sup>27</sup> Nach den Aussagen der Experteninterviews ist fehlender Druck der EU-Organen, gegebenenfalls selbst legislativ tätig zu werden, mitursächlich dafür, dass keine weitergehenden Outcomes erzielt wurden.<sup>28</sup>

Einige Verfahrensregelungen der Sozialpartner, die infolge des Beschlusses der EU-Kommission zur Neustrukturierung des sektoralen sozialen Dialogs von 1998 (KOM 98/500/EG) vereinbart wurden, berühren das Thema Nichtdiskriminierung. Diese Outcomes sehen meist eine ausgewogene Geschlechterrepräsentanz bei der Zusammensetzung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberdelegationen vor. Ein Verfahrenstext im Sektor Handel aus dem Jahr 1998 (Dok. Nr. 1\_193) beschließt die Einsetzung einer paritätischen Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Rassismus.

Festzuhalten ist, dass die Resultate auf Branchenebene hinter den Leistungen des sektorübergreifenden sozialen Dialogs zurückbleiben. Ein Grund hierfür – neben fehlenden staatlichen Regulierungsanreizen – könnte sein, dass die branchenübergreifenden Sozialpartner breitere Interessenlagen und Perspektiven auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite bündeln als die Branchenorganisationen.<sup>29</sup>

Dies macht sie offenbar aufgeschlossener dafür, verbindliche Verhandlungen zu allgemeingesellschaftlichen Themen wie Antidiskriminierung aufzunehmen.

### 3.5 Geringe Regelungsaktivität bei substanziellen EBR-Vereinbarungen

Die Ergebnisse von substanziellen Vereinbarungen Europäischer Betriebsräte waren im Vergleich der vier Vereinbarungstypen gering. Nur neun Outcomes mit Bezug zum Thema Antidiskriminierung wurden erzielt. Erwähnenswert ist eine Vereinbarung eines schwedischen Unternehmens aus dem Metallsektor von 2002 über die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel (Dok. Nr. 2\_47). Die Vereinbarung trifft problemgerechte Lösungen zum Kampf gegen Belästigung am Arbeitsplatz. So wird die Versendung von elektronischen Nachrichten mit belästigendem Inhalt gegenüber anderen Mitarbeitern unter Androhung von Disziplinarmaßnahmen untersagt. Eine weitere Vereinbarung eines französischen Konzerns im Bereich Handel von 2008 beschäftigt sich mit der Gleichbehandlung älterer Arbeitnehmer (Dok. Nr. 2\_19). Die Sozialpartner beschließen konkrete, konzernweite Maßnahmen wie Sensibilisierungsaktionen und ergonomische Anpassungen des Arbeitsplatzes, um eine gleichberechtigte Erwerbsteilhabe älterer Menschen zu fördern.

Nur zwei Outcomes sehen Implementationsvorkehrungen vor, die auf eine praktische Wirksamkeit schließen lassen. Substanzielle EBR-Vereinbarungen, deren Rechtslage unklar ist, ließen somit erhebliche Leistungsschwächen erkennen.

### 3.6 Transnationale Unternehmensvereinbarungen: hohe Aktivität und Durchsetzungsmängel

Rund 80 transnationale Unternehmensvereinbarungen mit Bezug zur Antidiskriminierung wurden von nationalen und/oder transnationalen Gewerkschaften mit abgeschlossen.<sup>30</sup> Die meisten Outcomes fokussieren auf die Themen grundlegende Arbeitsrechte und gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen. Die Sozialpartner rekurrieren dabei häufig auf die ILO-Kernarbeitsnormen und die ILO Übereinkommen 100 und 111 zur Antidiskriminierung. Viele Texte enthalten eine eher vage formulier-

27 Auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes wurden hingegen Sozialpartnerergebnisse erzielt, die bindendes EU-Recht wurden, siehe dazu Degryse (2015), S. 16.

28 Vgl. Mangold (2018), S. 221 m. w. N.

29 Siehe dazu auch Nebe/Mangold (2018), S. 24.

30 Bei transnationalen Unternehmensabkommen kann zwischen International Framework Agreements (IFAs), die weltweit ausgerichtet und von globalen Gewerkschafts-

verbänden unterzeichnet sind, und European Framework Agreements (EFAs), die von europäischen Gewerkschaften (mit)ausgehandelt werden und deren Anwendungsbereich auf Europa beschränkt ist, unterschieden werden. Siehe dazu auch die Definitionen von Eurofound, abrufbar unter: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/international-framework-agreement> (letzter Zugriff: 8. 4. 2020). Die für diese Studie ausgewerteten Datenbanken enthielten sowohl IFAs als auch EFAs.

te Klausel, wonach Diskriminierungen im Unternehmen aufgrund von mehreren geschützten Merkmalen (Geschlecht, Behinderung, Alter u. a.) verboten sind.

Die Zahl der Vereinbarungen, die schwerpunktmäßig Gleichstellungsthemen behandelt, ist begrenzt. Weitergehende Ergebnisse wurden zumeist bei Unternehmen mit Sitz in Frankreich unterzeichnet. So wurde etwa 2012 bei einem französischen Konzern im Energiesektor eine beachtliche Vereinbarung zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern ausgehandelt (Dok. Nr. 3\_150). Der Outcome führt eine innovative Vorgabe auf, wonach der Beschäftigtenanteil von Frauen in sicheren, unbefristeten Arbeitsverhältnissen im Konzern absehbar mindestens 30 % betragen muss. Eine weitere Vereinbarung aus der Metallbranche (Dok. Nr. 3\_210) legt fest, dass der Anteil weiblicher Arbeitnehmer auf mindestens 25 % erhöht wird. Ein Outcome aus dem Jahr 2006 (Dok. Nr. 3\_115) trifft konkrete Regelungen, um Menschen mit Beeinträchtigung einen diskriminierungsfreien Zugang zu Beschäftigung und zu beruflicher Weiterbildung zu ermöglichen.

Die Dokumentendurchsicht ergab, dass Europäische Betriebsräte auch an Vereinbarungen, die von Gewerkschaften allein unterzeichnet wurden, mitwirken. So ergreifen EBR-Gremien häufig die Initiative zur Normsetzung und/oder werden an der Kontrolle der Normumsetzung beteiligt.<sup>31</sup> Der rechtliche Zwang zur EBR-Gründung strahlt somit auf weitergehende Unternehmensabkommen zur Nichtdiskriminierung aus. Dies ist ein weiteres Indiz, dass eine (supra-)staatliche Rückbindung die Sozialpartnerpraxis beeinflusst.

Ferner ergab die Analyse, dass weniger als ein Drittel der Outcomes Implementationsregelungen enthielten, die eine faktische Normwirkung nahelegen.

Insgesamt zeigten transnationale Unternehmensvereinbarungen ein mittleres Leistungsniveau. Im Vergleich zu anderen Regelungstypen wurden relativ viele bindende Resultate erzielt. Bei näherem Hinsehen waren die ausgehandelten Norminhalte zur Antidiskriminierung jedoch häufig allgemein gehalten. Weitergehende Abkommen waren auf einige wenige Konzerne mit Sitz in Frankreich beschränkt. Überdies litten die Outcomes, die über keinen Rechtsrahmen verfügen, an deutlichen Mängeln bei den Durchsetzungsvorkehrungen.

#### 4 Förderliche und hinderliche Umstände für transnationale Kollektivverhandlungen

Die Interviews mit Wissenschaftlern und Sozialpartnerrepräsentanten brachten weitere Einblicke in Entstehungs- und Wirkungsbedingungen transnationaler Kollektivvereinbarungen.<sup>32</sup>

Die These, dass die Sozialpartner in erster Linie dann wirksame Resultate erzielen, die tradierten nationalen Arbeitsstandards vergleichbar sind, wenn sie über eine (supra-)staatliche Anbindung verfügen, wurde durch die Interviews gestützt. Die Experten gaben einmütig an, dass sektorübergreifende Outcomes nach AEUV, die in bindendes EU-Recht umgesetzt wurden, im Vergleich der Vereinbarungstypen eine hohe Regelungsqualität und normative Kraft aufwiesen. Im Gegensatz dazu seien die autonomen Vereinbarungen zu Telearbeit, Belästigung und inklusiven Arbeitsmärkten eher vage formuliert. Zudem seien sie nur uneinheitlich und unvollständig in den EU-Mitgliedstaaten umgesetzt worden. Vertreter aller drei Expertengruppen (Wissenschaft, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite) äußerten, dass die Wirkungen substanzieller EBR-Vereinbarungen und transnationaler Unternehmensvereinbarungen darunter litten, dass deren Rechtslage unklar sei. So würden Ergebnisse dieser Regelungstypen in der betrieblichen Praxis häufig nur unzureichend umgesetzt und eingehalten.<sup>33</sup> Weiterhin kann – so die Auswertung der Interviews – zwingendes nationales Recht transnationale Verhandlungen zu bestimmten Themen begünstigen. So seien die weitgehenden Resultate zur Antidiskriminierung in französischen Konzernen vor allem darauf zurückzuführen, dass in Frankreich ein gesetzlicher Druck auf die Sozialpartner besteht, regelmäßig zum Thema zu verhandeln. Die bußgeldbewährte Verpflichtung, auf Unternehmensebene zu Gleichstellungsfragen aktiv zu werden (Bothfeld et al. 2010, S. 60) würde die Bereitschaft beteiligter Akteure erhöhen, im grenzüberschreitenden Rahmen Vereinbarungen abzuschließen.

Die Interviews brachten noch Erkenntnisse zu weiteren Umständen, die – neben der Anbindung an zwingendes Recht – die Sozialpartnerpraxis beeinflussen. Vor dem Hintergrund, dass es keineswegs sicher ist, ob die recht-

31 Siehe weiterführend zur Praxis der Aushandlung und Umsetzung transnationaler Unternehmensvereinbarungen auch Rüb et al. (2011), S. 99ff.

32 Der folgende Abschnitt präsentiert einige wesentliche Ergebnisse der Interviews. Siehe dazu ausführlicher Mückenberger/Nebe (2019) sowie (mit Fokus auf Sozialpartneraktivität zur Antidiskriminierung) Mangold (2018), S. 214ff.

33 Einige Befragte gaben an, dass transnationale Unternehmensvereinbarungen durchaus unter Umständen praxiswirksam sein können. Umgekehrt könnten auch bei hochreglementierten EBR-Gründungsvereinbarungen Durchsetzungsprobleme auftreten. Die Annahme, dass zwischen der Anbindung an staatliche Durchsetzungspotenziale und der faktischen Wirksamkeit der Vereinbarungen ein positiver Zusammenhang besteht, wurde jedoch von keinem Experten prinzipiell bestritten.

lichen Rahmenbedingungen für transnationale Verhandlungen in naher Zukunft verbessert werden, seien auch diese Faktoren in Kürze dargestellt. Nach Meinung der Experten kann insbesondere das themenspezifische Engagement einzelner Akteure zu einer adäquaten Normsetzung beitragen. So schilderten die Interviewpartner, dass Frauen im Management und im Europäischen Betriebsrat, die selbst von Benachteiligung betroffen sind, häufig die Initiative ergreifen, zu Themen wie Gleichstellung oder Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verhandeln. Außerdem könnten NGOs durch die Herstellung von öffentlichem Druck die Entstehung und Einhaltung von transnationalen Arbeitsstandards befördern. Ein weiterer Gunstfaktor für eine erfolgreiche Normsetzung und -umsetzung sei die Etablierung von Gewerkschaftsnetzwerken in multinationalen Konzernen. Die Interviews lieferten auch einige Erklärungen dafür, weshalb der Outcome transnationaler Kollektivakteure bei manchen Themen geringer ausfällt. So sei die fehlende soziale Akzeptanz von Gleichstellungsmaßnahmen den Experten zufolge häufig mitursächlich dafür, dass Vereinbarungen nicht abgeschlossen und/oder nicht befolgt werden. Ferner gaben die Interviewten an, dass die Unterrepräsentanz von Frauen im Management und in europäischen Betriebsräten den Willen der Kollektivakteure schmälere, auf dem Feld der Nichtdiskriminierung oder der Vereinbarkeit von Familie und Beruf tätig zu werden.

## 5 Bedarf für eine Flankierung transnationaler Selbstregulierung

Es lässt sich zusammenfassen, dass die Befunde die These der Studie, wonach transnationale kollektive Selbstregulierung öffentlicher Flankierung und Korrektur bedarf, bekräftigen. Eine angemessene Regelungsqualität und Durchsetzungsfähigkeit konnte vorwiegend bei regulierten Vereinbarungen zur Gründung von Europäischen Betriebsräten sowie bei Outcomes nach AEUV identifiziert werden, die bindendes EU-Recht wurden. Demgegenüber zeigten rechtlich schwächer strukturierte Regelungstypen (autonome Vereinbarungen nach AEUV, substantielle Abkommen Europäischer Betriebsräte, transnationale

34 Einige Autoren gehen davon aus, dass rein private Selbstregulierung unter bestimmten Voraussetzungen wirkungsvoll sein kann, vgl. etwa Estlund (2005), S. 319ff. Dieser Frage weiter nachzugehen könnte eine lohnende Aufgabe künftiger Forschung sein. Dies gilt insbesondere für Aktivitäten im globalen Raum, der im Unterschied zum EU-Raum kaum verrechtlicht ist.

35 Vgl. dazu auch Fichter/Zeuner (2009), S. 347.

Unternehmensvereinbarungen) Defizite bei der Normsetzung und/oder der Implementierung. Die vorliegende Untersuchung beschränkte sich auf einige ausgewählte, konsensfähige Themenfelder, die vermehrt Gegenstand von transnationalen Kollektivverhandlungen sind. Dennoch scheint die Hauptschlussfolgerung aus dieser Studie durchaus auf andere arbeitsrechtliche Gebiete übertragbar: Nur eine kollektive Selbstregulierung, die durch öffentliche Anreize zur Normsetzung sowie Hebel zur Normdurchsetzung unterstützt wird, ist regelmäßig in der Lage, interessengerechte, effiziente Ergebnisse zu erzielen. Eine rein „private“ transnationale Sozialpartnerregulierung bleibt dagegen häufig defizitär<sup>34</sup> und besitzt kaum Potenzial, die drohende Erosion nationalen Arbeitsrechts im Sinne des sozialen Fortschritts auszugleichen. Die frühe Feststellung Hugo Sinzheimers (1922, S. 86), dass Kollektivverhandlungen ausgleichender staatlicher Intervention bedürfen, hat auch im Kontext der Globalisierung und Europäisierung nichts an Aktualität eingebüßt.

Das Erfordernis einer starken äußeren Flankierung besteht jedenfalls solange, wie die Gegenmacht von Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Interessengruppen (NGOs) im transnationalen Raum noch zu schwach ist, um angemessene, wirksame Arbeitsstandards durchzusetzen.<sup>35</sup>

## 6 Überlegungen zu einem notwendigen Rechtsrahmen und Ausblick

Abschließend sollen einige Gedanken skizziert werden, wie der (supra-)staatliche Rahmen für transnationale Kollektivverhandlungen künftig weiterentwickelt werden könnte.<sup>36</sup>

Die vordringliche Aufgabe scheint zu sein, einen EU-Rechtsrahmen für weitergehende Abkommen auf Unternehmensebene zu schaffen. Die Unternehmensebene ist ein besonders dynamischer Pol transnationaler Regulierung. Nach den Befunden dieser Studie zeigten substantielle EBR-Vereinbarungen und transnationale Unternehmensvereinbarungen Schwächen bei der Normsetzung und der Normeffizienz. Zur Behebung dieser Defizite

36 Siehe dazu ausführlich auch Mangold (2018), S. 291ff. sowie Mangold/Mückenberger (2019), S. 292ff. Die hier vorgestellten Überlegungen sollen Anregungen für die rechtspolitische Diskussion liefern. Die vollständige Erörterung eines rechtlichen Rahmens für transnationale Kollektivverträge ist nicht beabsichtigt und kann in diesem Rahmen nicht geleistet werden.

könnte es beitragen, wenn Verhandlungsinitiative, Unterzeichnerparteien und Rechtswirkungen der Sozialpartnerregulierung rechtlich geklärt würden.

Von Gewerkschaftsseite wird teilweise gefordert, dass gewerkschaftlichen Akteuren die alleinige Kompetenz zur Aushandlung und zum Abschluss von Vereinbarungen zustehen sollte (EGB 2, S. 2). Die hier vorgestellten Ergebnisse deuten demgegenüber eher darauf hin, dass sowohl Europäischen Betriebsräten als auch Gewerkschaften eine angemessene Rolle in Regulierungsprozessen eingeräumt werden sollte. Die Dialogkultur im Europäischen Betriebsrat ist in der Praxis häufig die Basis, um zu substanziellen Abkommen, etwa im Bereich der Antidiskriminierung, zu kommen. Europäische Betriebsräte können ihre unternehmensspezifischen Kenntnisse und Erfahrungen in die Normumsetzung und Überwachung der Normeinholung einbringen. Ein Rechtsrahmen sollte daher gezielte Anreize setzen, um produktive Koproduktionen europäischer betriebsrätlicher und gewerkschaftlicher Akteure zu fördern.<sup>37</sup>

Des Weiteren scheint es angezeigt, Gewerkschaften rechtliche Druckmittel zur Seite zu stellen, um die Aufnahme von Verhandlungen und ausgewogene Verhandlungslösungen gegenüber der Arbeitgeberseite durchzusetzen. Artikel 28 der Europäischen Grundrechtecharta garantiert ein Recht, auf transnationaler Ebene Kollektivvereinbarungen auszuhandeln sowie Kollektivmaßnahmen zu ergreifen. Da hieraus eine staatliche Ausgestaltungspflicht resultiert (Rixen 2006), muss ein Rahmen zur Erzwingung transnationaler Vereinbarungen per Arbeitskampf geschaffen werden.<sup>38</sup>

Die vorliegende Studie zeigte, dass Pflichten der Sozialpartner, auf nationaler Ebene zu Themen wie Gleichstellung zu verhandeln, weitergehende transnationale Regelungsaktivitäten auslösen können. Sinnvoll könnte es daher sein, die Kollektivakteure ausdrücklich anzuhalten, in bestimmten Bereichen aktiv zu werden. So könnten insbesondere bei Themen wie Antidiskriminierung oder Work-Life-Balance, bei denen bislang weniger Resultate erreicht wurden, spezifische Regulierungsanreize gesetzt werden. Um eine Unterbietung von nationalen Arbeitsstandards durch transnationale Verhandlungen zu verhindern, sollte der EU-Rahmen eine Nichtrückschrittsklausel und ein Günstigkeitsprinzip vorsehen.<sup>39</sup>

Bisherige Vorschläge zu einer Flankierung transnationaler Unternehmensvereinbarungen (European Commission 2012; Europäisches Parlament 2013; EGB 2016) favorisieren ein Regelwerk, das Aushandlungsprozess und Wirkungen von Sozialpartnerergebnissen klärt, dabei jedoch nur nach dem einvernehmlichen Willen der Vertragsparteien zur Anwendung kommt. Ein fakultativer Rechtsrahmen kann für die Kollektivakteure in ihrer Praxis wichtige Orientierungshilfe sein, selbst wenn sie sich ihm nicht unterwerfen. Solange Gewerkschaften und Europäische Betriebsräte über keinerlei Druckmittel verfügen, die Aufnahme von Verhandlungen und die Ver-

rechtlichung erzielter Ergebnisse zu erzwingen, ist jedoch zweifelhaft, ob ein freiwilliges Regelwerk ausreichende Effekte entfalten würde. Die Schaffung eines optionalen Rahmens mag zwar rechtstechnisch praktikabel sein und am ehesten politische Realisierungschancen haben. Um eine ausgewogene, durchsetzungsstarke kollektive Selbstregulierung sicherzustellen, scheinen indes stärkere Unterstützungsinstrumente nötig.

Die hier präsentierten Befunde belegen den beachtlichen Ertrag an verbindlichen Ergebnissen, den transnationale Sozialpartner mittlerweile hervorbringen. Transnationale Kollektivverhandlungen decken eine breite Palette an arbeitsrechtlichen Themen ab (European Commission 2012, S. 4). Diese reicht von sozialverträglicher Unternehmensumstrukturierung, über Arbeitnehmermobilität, antizipative Beschäftigungsplanung, Bekämpfung prekärer Arbeit bis hin zur Gewinnbeteiligung von Arbeitnehmern. Eine grenzüberschreitende Sozialpartnerregulierung, die mit adäquaten rechtlichen Anreizen zur Normsetzung und Hebeln zur Normdurchsetzung flankiert wird, könnte in vielfältigen Bereichen zu einem effektiven Instrument werden, um einem Unterbietungswettbewerb in Hinblick auf die nationalen Arbeitsstandards entgegenzuwirken. Sie könnte unter den genannten äußeren Bedingungen sogar zu einer europaweiten Verbreitung regulativer Best-Practice-Modelle beitragen. Transnationale Kollektivverhandlungen könnten damit zu einem zentralen Baustein eines sozialen Europa werden. ■

37 Einige Gewerkschaftsdachverbände haben eigene Verfahrensregeln verabschiedet, die auch EBR-Mitgliedern eine gewisse Rolle im Verhandlungsprozess zubilligen; siehe dazu näher Rüb et al. (2011).

38 Aufgrund der begrenzten Gesetzgebungskompetenz der EU in diesem Bereich dürfte es den Mitgliedstaaten obliegen, einen entsprechenden Rahmen zu schaffen, siehe dazu Rödl (2009), S. 901f.

39 Siehe näher dazu Laulom (2016), S. 42ff.

## LITERATUR

- Ales, E. / Engblom, S. / Jaspers, T. / Lulom, S. / Sciarra, S. / Sobczak, A. et al.** (2006): Transnational Collective Bargaining: Past, Present, Future, [https://www.researchgate.net/publication/46675327\\_Transnational\\_Collective\\_Bargaining\\_Past\\_Present\\_and\\_Future](https://www.researchgate.net/publication/46675327_Transnational_Collective_Bargaining_Past_Present_and_Future) (letzter Zugriff: 01.04.2020)
- Altwater, E. / Mahnkopf, B.** (2002): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, 5. Aufl., Münster
- Blanke, T.** (2006): Europäisches Betriebsräte-Gesetz, Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden
- Blanpain, R.** (2012): European Labour Law, 13. Aufl., Austin u. a. O.
- Bothfeld, S. / Hübers, S. / Rouault, S.** (2010): Gleichstellungspolitische Rahmenbedingungen für das betriebliche Handeln. Ein internationaler Vergleich, in: Projektgruppe GiB; Geschlechterungleichheiten im Betrieb, Berlin, S. 21–88
- Calliess, G.-P.** (Hrsg.) (2014): Transnationales Recht, Tübingen
- Degryse, C.** (2015): Dialogue social sectoriel européen: une ombre au tableau? European Trade Union Institute: ETUI Working Paper 2/2015, <https://www.etui.org/fr/Publications2/Working-Papers/Dialogue-social-sectoriel-europeen-une-ombre-au-tableau> (letzter Zugriff: 06.04.2020)
- EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund)** (2016): Konzeptbeispiel für einen möglichen europäischen optionalen Rechtsrahmen, in: EGB / EPSU / ETF / IndustrieAll / UNI Europa (2016): Projekt „Schaffung eines förderlichen Rahmens für freiwillige und autonome Verhandlungen auf transnationaler Ebene zwischen Gewerkschaften und multinationalen Unternehmen“, Abschlussbericht, [https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/160905\\_tca\\_final\\_report\\_de\\_final.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/160905_tca_final_report_de_final.pdf) (letzter Zugriff: 01.04.2020)
- Estlund, C.** (2005): Rebuilding the Law of the Workplace in an Era of Self-Regulation, in: Columbia Law Review 105 (2), S. 319–404
- Europäisches Parlament** (2013): Entschließung zu den grenzüberschreitenden Kollektivverhandlungen und zum transnationalen sozialen Dialog v. 12. September 2013 (2012/2292(INI))
- European Commission** (2008): Mapping of Transnational Texts Negotiated at Corporate Level, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&intPagelD=214&langId=en> (letzter Zugriff: 04.05.2020)
- European Commission** (2012): Commission Staff Working Document, Transnational Company Agreements: Realising the Potential of Social Dialogue, SWD(2012)264
- Fichter, M. / Zeuner, B.** (2009): Große Probleme und kleine Fortschritte, in: Ehmke, E. / Fichter, M. / Simon, N. / Zeuner, B. (Hrsg.): Internationale Arbeitsstandards in einer globalisierten Welt, Wiesbaden, S. 340–350
- Flick, U.** (2006): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, 4. Aufl., Reinbek
- Frangakis, M. / Huffscheid, J.** (2009): Privatization in Western Europe, in: Frangakis, M. / Herrmann, Ch. / Huffscheid, J. / Lóránt, K. (Hrsg.): Privatization against the European Social Model, London, S. 9–29
- Gilman, M. / Marginson, P.** (2002): Negotiating European Works Councils: Courts of Constrained Choice, in: Industrial Relations Journal 33 (1), S. 36–51
- Hepple, B.** (2005): Labour Laws and Global Trade, Oxford/Portland
- Jaspers, T.** (2012): Effective Transnational Collective Bargaining. Binding Transnational Company Agreements: A Challenging Perspective, in: Schömann, I. / Jagodzinski, R. / Boni, G. / Clauwaert, S. / Glassner, V. / Jaspers, T.: Transnational Collective Bargaining at Company Level. A New Component of European Industrial Relations?, Brüssel, S. 233–265
- Kaufmann, I.** (1999): Die europäische Sozialpartnervereinbarung über befristete Arbeitsverträge, in: Arbeit und Recht 47 (9), S. 332–335
- Keller, B. / Sörries, B.** (1998): Der neue Sozialdialog auf europäischer Ebene. Erfahrungen und Perspektiven, in: MittAB 4/1998, S. 715–725
- Lulom, S.** (2016): Nichtrückschrittsklauseln und die beste Verknüpfung zwischen TCA und nationalen Kollektivvereinbarungen, in: Europäischer Gewerkschaftsbund: Projekt „Schaffung eines förderlichen Rahmens für freiwillige und autonome Verhandlungen auf transnationaler Ebene zwischen Gewerkschaften und multinationalen Unternehmen“, Abschlussbericht 2016, S. 42–46, [https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/160905\\_tca\\_final\\_report\\_de\\_final.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/files/160905_tca_final_report_de_final.pdf) (letzter Zugriff: 01.04.2020)
- Lecher, W. / Platzer, H.-W. / Rüb, S. / Weiner, K.-P.** (2001): Verhandelte Europäisierung. Die Einrichtung Europäischer Betriebsräte zwischen gesetzlichem Rahmen und sozialer Dynamik, Baden-Baden
- Le Friant, M.** (2010): Vom Arbeitsschutz für Frauen hin zur konkreten Gleichheit, in: Hohmann-Dennhardt, C. / Körner, M. / Zimmer, R. (Hrsg.): Geschlechtergerechtigkeit, Festschrift für Heide Pfarr, Baden-Baden, S. 504–515
- Mangold, S.** (2018): Transnationale Soziale Dialoge und Antidiskriminierung im Erwerbsleben. Eine rechtsempirische, rechtsdogmatische und rechtspolitische Analyse, Baden-Baden
- Mangold, S. / Mückenberger, U.** (2019): Gedanken zur notwendigen Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für transnationale Soziale Dialoge, in: Mückenberger, U. / Nebe, K. (Hrsg.): Transnationale soziale Dialoge und ihr Beitrag für den europäischen sozialen Fortschritt, Baden-Baden, S. 292–312
- Mückenberger, U. / Nebe, K.** (2015): Formwandel von Staatlichkeit durch transnationalen Sozialen Dialog, Teilprojekt A 7, Abschlussbericht, [http://www.sfb597.uni-bremen.de/download/de/forschung/A7\\_2015\\_Sfb597\\_Abschlussbericht.pdf](http://www.sfb597.uni-bremen.de/download/de/forschung/A7_2015_Sfb597_Abschlussbericht.pdf) (letzter Zugriff: 02.04.2020)
- Mückenberger, U. / Nebe, K.** (Hrsg.) (2019): Transnationale soziale Dialoge und ihr Beitrag für den europäischen sozialen Fortschritt, Baden-Baden
- Müller, T. / Platzer, H.-W. / Rüb, S.** (2012): Transnationale Unternehmensvereinbarungen und die Vereinbarungspolitik Europäischer Betriebsräte, in: WSI-Mitteilungen 65 (6), S. 457–463, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2012\\_06\\_mueller.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2012_06_mueller.pdf)
- Nebe, K.** (2011): Das befristete Arbeitsverhältnis im deutschen und europäischen Arbeitsrecht – vom sozialen zum richterlichen Dialog, in: Schmidt, I. (Hrsg.): Jahrbuch des Arbeitsrechts, Band 48, Berlin
- Nebe, K. / Mangold, S.** (2018): Fostering Equality and Diversity through Transnational Collective Agreements, in: European Equality Law Review 2/2018, S. 19–36
- Nullmeier, F. / Kaufmann, F.-X.** (2010): Post-War Welfare State Development – The Temporal Perspective, in: Castles, F. G. / Leibfried, S. / Lewis, J. / Obinger, H. / Pierson, C. (Hrsg.): The Oxford Handbook of the Welfare State, Oxford, S. 81–101
- Platzer, H.-W.** (2014): Europäische Betriebsräte, in: Schroeder, W. (Hrsg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 637–655
- Rixen, S.** (2006): Kommentierung zur Artikel 28 Grundrechtecharta, in: Tettinger, P. J. / Stern, K.: Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechtecharta, München
- Rödl, F.** (2009): Europäische Arbeitsverfassung, in: von Bogdandy, A. / Bast, J. (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl., Dordrecht, S. 855–903
- Rüb, S. / Platzer, H.-W. / Müller, T.** (2011): Transnationale Unternehmensvereinbarungen. Zur Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Berlin
- Schiek, D.** (2007): Europäisches Arbeitsrecht, 3. Aufl., Baden-Baden
- Schömann, I.** (2012): Transnational Collective Bargaining: In Search of a Legal Framework, in: Schömann, I. / Jagodzinski, R. / Boni, G. / Clauwaert, S. / Glassner, V. / Jaspers, T.: Transnational Collective Bargaining at Company Level. A New Component of European Industrial Relations?, Brüssel, S. 219–232
- Sinzheimer, H.** (1922): Die Fortbildung des Arbeitsrechts, in: Sinzheimer, H.: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden, hrsg. v. D. Kahn-Freund und T. Ramm, Bd. 1, Frankfurt a. M. 1976, S. 78–90
- Thüsing, G.** (2013): Arbeitsrechtlicher Diskriminierungsschutz, München
- Welz, Ch.** (2008): The European Social Dialogue under Articles 138 and 139 of the EC Treaty – Actors, Processes, Outcomes, Alphen a. d. Rijn
- Young, O. R.** (Hrsg.) (1999): The Effectiveness of International Environment Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanism, Cambridge
- Zimmer, R.** (2008): Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen. Sicherung internationaler Mindeststandards durch Verhaltenskodizes?, Baden-Baden

## AUTORIN

**SONJA MANGOLD**, Dr. jur., Ass. jur., ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Europäisches Arbeits- und Antidiskriminierungsrecht, Internetarbeit und Datenschutz.

✉ [smangold@uni-bremen.de](mailto:smangold@uni-bremen.de)