

Mitbestimmung ohne Betriebsrat? Interessenvertretung in europäischen Institutionen am Beispiel der EZB*

Hermann Kocyba, Christiane Schnell**

Zusammenfassung Die Stärkung der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte betrachtet das Europäische Parlament als grundlegende Instrumente für Demokratie und Inklusion. Während die Mitgliedsstaaten verpflichtet sind, Tarifautonomie und Mitspracherechte der Beschäftigten in ihre Rechtsordnung zu übernehmen, sind die Organe und Agenturen der EU erstaunlicherweise davon ausgenommen. Wie dies rechtlich und regulierungspolitisch zu erklären ist und inwiefern sich hier eine Entwicklung nachzeichnen lässt, die gegenwärtige und künftige Herausforderungen der betrieblichen Mitbestimmung antizipiert, wird im Rahmen des Beitrages am Fall der Europäischen Zentralbank (EZB) diskutiert. Das Beispiel macht deutlich, dass gewerkschaftliche Interessenvertretung trotz restriktiver Bedingungen Mobilisierungserfolge erzielen kann. Als ein wichtiger Ansatz erweist sich dabei die gezielte Auseinandersetzung mit dem zugleich administrativen und epistemisch-fachlichen Doppelcharakter der Organisation und dem Verhältnis von demokratischer Partizipation und offener Wissensproduktion.

Schlagwörter: Industrielle Beziehungen, Europa, EZB, Arbeitnehmervertretung, supra-nationale Organisation

Co-determination without works council? Collective representation within European institutions using the example of the ECB

Abstract The European Parliament considers the strengthening of employee and trade union rights as fundamental instruments for democracy and inclusion. While member states are obliged to incorporate collective bargaining autonomy and employee participation rights into their legal systems, the EU institutions and agencies are surprisingly exempt from this. The reasons why this is legally and politically allowed and to what extent future challenges of codetermination are anticipated in this context, will be discussed by focusing on the European Central Bank (ECB) located in Germany. This case demonstrates that even given the restrictive conditions the relevant trade union was quite successful in mobilizing the ECB workforce. An important approach in this context proves to be the targeted examination of the simultaneously administrative and epistemic-professional dual character of the organization and the relationship between democratic participation and open knowledge production.

Keywords: Industrial Relations, Europe, ECB, employees' representation, supra-national organisation. JEL: J51; J53; J58; L88

* Artikel eingegangen: 16.05.2021. Revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 27.09.2021.

** Dr. Hermann Kocyba, Institut für Sozialforschung an der Goethe-Universität Frankfurt, Senckenberganlage 26, D-60325 Frankfurt am Main. E-Mail: Kocyba@em.uni-frankfurt.de
Dr. Christiane Schnell, Institut für Sozialforschung an der Goethe-Universität Frankfurt, Senckenberganlage 26, D-60325 Frankfurt am Main. E-Mail: Ch.Schnell@em.uni-frankfurt.de

1 Einleitung

In der Diskussion über die Zukunft der Mitbestimmung spielen die mit der Globalisierung wirtschaftlichen Wettbewerbs und mit der schrumpfenden Bedeutung klassischer Formen von Industriearbeit verknüpften Herausforderungen eine zentrale Rolle. In dem Maße, in dem vor dem Hintergrund internationaler Wirtschaftsverflechtungen von US-amerikanischen Erfahrungen geprägte Konzepte der „corporate governance“ und des „shareholder value“ in globalem Maßstab Investitionsentscheidungen und implizit die Kapitalkosten bestimmen, wird es für die Verteidigung der Mitbestimmung schwierig, deren wirtschaftliche Stärken herauszustellen (Streeck, 2008; Pistor, 2009). Hieraus resultiert trotz des fortbestehenden rechtlichen Ordnungsrahmens de facto erheblicher Druck auf das über Jahrzehnte hin erfolgreiche institutionelle Arrangement der Arbeitsbeziehungen in Deutschland. Eine weitere Herausforderung verkörpert die zunehmend hervortretende Abhängigkeit von Innovations- und Wertschöpfungsprozessen von professionalisierter Wissensarbeit und damit von Hochqualifizierten (Kotthoff, 2016), die als schwer organisierbar und angesichts ihres auf die individuelle „bargaining power“ gegründeten Selbstverständnisses als kaum bereit gelten, sich im Rahmen gemeinschaftlich-solidarischer Formen der Interessenvertretung und Mitbestimmung zu engagieren.

Vor dem Hintergrund dieses sehr schematisch skizzierten Problemstandes soll im Folgenden auf eine Konstellation verwiesen werden, die verdeutlicht, dass das Thema der Mitbestimmungsrechte nach wie vor gewerkschaftliche Mobilisierungsdynamiken entfalten kann, und zwar gerade dort, wo die rechtlichen Rahmenbedingungen dem eigentlich entgegenstehen: Am Beispiel der EZB analysieren wir einen Fall, in dem gesicherte Mitbestimmungsrechte der Belegschaft fehlen und die Beschäftigten überwiegend zur Gruppe der wenig solidaritätsaffinen Professionals gehören.¹

Die EZB ist eine der bekanntesten und einflussreichsten europäischen Organisationen. Die Aufgaben der 1998 gegründete EU-Währungsbehörde wurden im Vertrag von Maastricht 1992 als Bestandteil des EU-Primärrechts definiert, das de facto Verfassungsrang besitzt. Wenig Beachtung fand indes bislang der Umstand, dass die unter der Maßgabe gemeinsamer europäischer Geldpolitik entstandene institutionelle Architektur erhebliche arbeitspolitische Implikationen enthält, die im Hinblick auf Fragen der Mitbestimmung und Interessenvertretung in der EZB selbst, wie auch in anderen europäischen Organisationen, von Interesse sind. Die Belegschaft ist international zusammengesetzt, wobei Frauen nicht nur in den Leitungsgremien, sondern auch in den geldpolitisch relevanten Fachabteilungen unterrepräsentiert sind. Die Gehälter sind angesichts des Qualifikationsniveaus relativ hoch und begünstigt durch die Befreiung von der nationalen Steuerpflicht.² Von der Bank werden zudem freiwillige Sozialleistungen und exklusive Unterstützungsstrukturen wie Schul- und Betreuungsangebote für Kinder bereitgestellt. Aktuell hat die EZB rund dreieinhalbtausend Beschäftigte, die allerdings oftmals befristet eingestellt sind oder sich aus zur EZB abgeordneten

- 1 Die folgenden Ausführungen basieren auf der zwischen 2017 und 2019 von den Autor*innen durchgeführten und vom European Trade Union Institute (ETUI) geförderte explorativen Untersuchung „Interest representation and labour relationships at the supranational level“. Der methodologische Zugang der Studie kombinierte umfassende Dokumentenanalysen sowie qualitative Beschäftigten- und Expert*inneninterviews, auf die in der folgenden Darstellung Bezug genommen wird.
- 2 Die Beschäftigten der EZB sind in 11 Stufen („salary bands“) eingeteilt (<https://www.ecb.europa.eu/careers/what-we-offer/benefits/html/index.en.html>). Das monatliche Grundgehalt erstreckt sich von 2.567 € bis hin zu 12.000 €. An die EU ist ein erheblich geringerer Steuerbeitrag abzuführen als an Nationalstaaten.

Mitarbeiter*innen von nationalen Zentralbanken mit beamtenähnlichen Beschäftigungsverhältnissen rekrutieren.³ Darüber hinaus arbeitet beizeiten eine fast ebenso große Zahl von ebenfalls überwiegend hochqualifizierten Leiharbeits- und Werkvertragsbeschäftigten für die EZB.

Der institutionelle Charakter der Zentralbank als eine durch internationale Verträge geschaffene supranationale Organisation ist entscheidend, um gleichermaßen Hindernisse wie Notwendigkeit kollektiver Interessensvertretung nachvollziehen zu können. Im Folgenden wird anhand der Handlungsperspektiven der International Public Service Organisation (IPSO) unter anderem der Zusammenhang zwischen gesellschaftspolitischer Bedeutung der EZB und erfolgreicher gewerkschaftspolitischer Mobilisierung ihrer Mitarbeiterschaft rekonstruiert. Ohne kollektivrechtliche Voraussetzungen erreichte die EZB-Gewerkschaft einen erstaunlichen Organisationsgrad, der verdeutlicht, wie wichtig neben fehlender Vertragssicherheit oder hohen Arbeitsbelastungen die Gefährdung der professionellen Autonomie in diesem Kontext ist. Fehlende Rechte implizieren innerinstitutionelle Abhängigkeiten und eher schwache professionelle Gestaltungsspielräume, was nicht nur mit dem Selbstverständnis der Beschäftigten kollidiert, sondern auch mit dem politisch-institutionellen Konzept und der Funktionslogik einer „independent regulatory agency“ (Majone, 1999; Levi-Faur, 2011; Tucker, 2018). Europäische Institutionen wie die EZB sind explizit von den Mechanismen majoritärer Politik abgekoppelt, um unabhängig von externen Interessen fachliche Problemlösungen zu entwickeln. Sie funktionieren idealerweise auf Basis kollegialer Kontrolle – und nicht auf einer hierarchisch-bürokratischen Entscheidungsstruktur. Um gegen die bürokratischen Zwänge einer hierarchischen Organisation das Selbstverständnis als Mitglied einer Epistemic Community geltend machen zu können, ist eine verlässliche vertragliche Basis des jeweiligen Arbeitsverhältnisses erforderlich – und hier kommt die gewerkschaftliche Interessensvertretung ins Spiel.

Wir skizzieren im Folgenden zunächst, dass Mitbestimmung in der EZB nicht ohne eine genauere Kenntnis ihrer rechtlichen Rahmenbedingungen praktiziert und verstanden werden kann. So war und ist es eine Kernaufgabe der Interessensvertretung in einer supranationalen Organisation, die hinter grundlegende arbeitsrechtliche Standards zurückfällt, Legitimationsdefizite und scheinbar nicht existente arbeitspolitische Spielräume sichtbar zu machen und zu erschließen (1). Angesichts des Fehlens institutionalisierter Mitspracherechte und der Immunität der EZB vor nationalstaatlichen Gerichten bleibt den Beschäftigten im Streitfall nur der aufwändige Weg zum Europäischen Gerichtshof (EuGH), der in seinen Entscheidungen allerdings nicht die EU-Grundrechtecharta zu Grunde legt, sondern den Wortlaut der EU-Verträge (2). Trotz dieser restriktiven Bedingungen verzeichnete die Gewerkschaft der EZB-Bediensteten bemerkenswerte Mobilisierungserfolge (3). Als ein wichtiger Ansatz erweist sich dabei die Auseinandersetzung mit dem zugleich administrativen und epistemisch-fachlichen Doppelcharakter der Organisation und dem arbeitsinhalten Selbstverständnis der Beschäftigten (4). Schließlich wird deutlich, dass es ohne Revision der EU-Verträge gangbare Wege in Richtung einer betrieblichen Mitbestimmung in der EZB gäbe, für die jedoch die Anerkennung der Bedeutung demokratischer Mitsprache der Beschäftigten für die Erfüllung des übertragenen öffentlichen Auftrags erforderlich wäre (5).

3 Neueinstellungen werden obligatorisch befristet (3 Jahre bzw. 5 Jahre bei Managementpositionen). Erst danach ist ein unbefristeter Arbeitsvertrag möglich – auch wenn die betreffende Stelle von der Aufgabenbeschreibung her eine Dauerstelle ist.

2 Arbeitnehmerrechte und Beschäftigungsbedingungen in der EZB

In der öffentlichen Wahrnehmung steht die Europäische Union (EU) nicht zu Unrecht für eine Politik, die sich in erster Linie an der Sicherung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) orientiert und hierfür bereit ist, sich verschärfende soziale Ungleichheiten in Kauf zu nehmen. Auf nationaler Ebene bestehende soziale Rechte werden im Konfliktfalle zumeist als illegitime Wettbewerbshindernisse betrachtet, die Eingriffe in die Tarifautonomie rechtfertigen (vgl. Kocher, 2010). Erst mit der Grundrechte-Charta 2009 bekannte sich die die EU explizit zu Sozial- und Arbeitnehmerrechten als Bestandteil der gemeinsamen Europäischen Rechtsordnung (Art. 27 ff. EUGC). In den einzelnen Organisationen der EU sind diese Rechte allerdings nicht implementiert, was sich entscheidend auf die Handlungsspielräume gewerkschaftlicher Interessenvertretung, ihre Chancen und Grenzen, auswirkt.

Innerhalb der EU sind die in der Grundrechtecharta und im „*acquis communautaire*“⁴ definierten Arbeitnehmer*innenrechte heute auf der Ebene der EU-Mitgliedsstaaten verbindlich. Es handelt sich um Vorgaben zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer*innen und um das Recht, Tarifverträge abzuschließen, die von der nationalen Gesetzgebung umgesetzt und in den Mitgliedsländern eingehalten werden müssen. Ein „Webfehler“ dieses Systems besteht jedoch darin, dass es sich im Falle der EU-Organisationen und -behörden um supranationale, „überstaatliche“ Einrichtungen handelt, die von den Regelungen der nationalen Gesetzgebung ausgenommen sind. Die fehlenden rechtlichen Grundlagen für Mitspracherechte der Beschäftigten, wie sie in den EU-Mitgliedsstaaten bestehen, bildeten deshalb von Anbeginn einen zentralen Ansatzpunkt für die EZB-Gewerkschaft.

Für einen Teil der supranationalen Organisationen und für die Organe der EU wie die Europäische Kommission, das Europäische Parlament oder den Europäischen Gerichtshof, aber auch für sekundärrechtlich geschaffene Einrichtungen wie das Europäische Amt für Personalauswahl, also für europaweit ca. 40.000 Beschäftigte, gilt das im Zusammenspiel von Kommission, Rat und Parlament beschlossene „Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft“. Dort sind, auch wenn jeder Hinweis auf das Stichwort „Mitbestimmung“ fehlt, die Anhörungsrechte der Personalvertretung geregelt. Es bestehen zwar keine dem deutschen Recht vergleichbaren Mitbestimmungsrechte, aber immerhin besitzt damit der Kernbestand der EU-Verordnungen und Richtlinien auch für EU-Bedienstete Rechtskraft. Es bestehen allerdings über die Rechte der Personalvertretung hinaus wichtige Unterschiede: Während sowohl öffentlich-rechtlich als auch privat Beschäftigte in Deutschland im Streitfalle deutsche Arbeitsgerichte anrufen können, bleibt den EU-Bediensteten nur der Gang zu dem primär auf die Sicherung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten fokussierten Europäischen Gerichtshof in Luxemburg, auf den im nächsten Abschnitt noch genauer eingegangen werden muss.⁵

4 <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html?locale=de>

5 Auch in internationalen Unternehmen gilt für die in der Bundesrepublik gelegenen Betriebsstätten deutsches Arbeitsrecht. Zwar sieht Artikel 8 Abs. 1 der für die Mitgliedstaaten der EU geltenden Rom-I-Verordnung vor, „dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Arbeitsvertrag vereinbaren können, welches Arbeitsrecht für den Vertrag anwendbar ist. Die Rechtswahl darf allerdings nicht dazu führen, dass zwingende arbeitsrechtliche Vorschriften umgangen werden. Sicherzustellen ist, dass den Arbeitnehmern durch die Rechtswahl nicht der Schutz entzogen wird, der ihnen durch gesetzliche Regelungen zusteht und von denen nicht oder nur zu ihrem Vorteil durch Vereinbarung abgewichen werden darf“ (Kunze, 2013, S. 24).

Für die Bediensteten der EZB, des Europäischen Patentamts sowie weiterer durch internationale Verträge errichteter supranationaler Organisationen (beispielsweise die Europäischen Schulen) gilt, dass die in EU-Verordnungen und Richtlinien verbürgten Beschäftigtenrechte hier keine Geltung besitzen: es gilt somit weder das nationale Arbeitsrecht noch das Beamtenstatut der EU, sondern das interne Dienstrecht der jeweiligen Organisation. In den meisten der genannten Organisationen können die Beschäftigten im Konfliktfall nur das Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) anrufen. Bei diesem Gericht handelt es sich, anders als der Name suggeriert, um das Überbleibsel des seit 1927 bestehenden Verwaltungsgerichts des Völkerbundes in Genf und nicht um ein Arbeitsgericht.⁶

Um die besondere Situation der in der EZB bestehenden Praxis einer „Mitbestimmung ohne Betriebsrat“ zu verstehen, muss auch berücksichtigt werden, dass in der EZB neben den laut Tätigkeitsbericht der EZB 2020 ca. dreieinhalb tausend regulär beschäftigten Mitarbeiter*innen etwa die gleiche Anzahl von Personen im Rahmen von Werk-, Zeitarbeits-, Beraterverträgen, als Trainees oder als abgeordnetes Personal tätig ist. Die rechtlich verbindlichen Beschäftigungsbedingungen werden einseitig vom Rat der EZB festgelegt.

Für die gewerkschaftliche Handlungsperspektive ist dabei von Bedeutung, dass sich die EZB als supra-nationale Organisationen nicht an nationale Vorgaben halten muss, sondern entsprechende Regelungen nach eigenem Ermessen anwenden kann. Kollektivrechtliche und arbeitnehmerfreundliche Reformen in Anlehnung an nationale Wohlfahrtsstaatsregime wären also durchaus im Rahmen des Möglichen, bestünde hierfür der notwendige politische Wille.

Gemäß Primärrecht der EU hat der EZB-Rat, der aus den Mitgliedern des Direktoriums der EZB sowie den Gouverneuren der nationalen Notenbanken des Eurosystems zusammengesetzt ist, das Recht, die Beschäftigungsbedingungen des EZB-Personals festzulegen. Artikel 9 der auf dieser Basis erlassenen Beschäftigungsbedingungen sieht vor: „Diese Beschäftigungsbedingungen unterliegen keinem bestimmten nationalen Recht. Die EZB wendet i) die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze, ii) die allgemeinen Grundsätze des Rechts der Europäischen Gemeinschaft (EG) und iii) die Vorschriften an, die in den an die Mitgliedstaaten gerichteten Verordnungen und Richtlinien der EG über Sozialpolitik enthalten sind. Diese Rechtsakte werden von der EZB immer dann angewandt, wenn es sich als erforderlich erweist. Empfehlungen der EG auf dem Gebiet der Sozialpolitik werden angemessen berücksichtigt. Die Auslegung der in den vorliegenden Beschäftigungsbedingungen geregelten Rechte und Pflichten erfolgt unter angemessener Berücksichtigung der maßgebenden Grundsätze der Verordnungen, Regelungen und der Rechtsprechung, die für die Bediensteten der EG-Organen gelten.“ Die EZB dokumentiert hiermit ihre Absicht, trotz ihrer betonten Unabhängigkeit von „bestimmtem“ nationalem Recht die gemeinsamen Rechtsgrundsätze der Mitgliedsstaaten und die allgemeinen Grundsätze des Rechts der Europäischen Gemeinschaft und die Vorschriften und Richtlinien der EU anzuwenden, allerdings nur dann, wenn es sich aus ihrer Sicht „als erforderlich erweist“ („whenever necessary“). Somit stellen die unter Widerrufsvorbehalt eingeführten Beteiligungsregelungen der gewerkschaftlichen Interessenvertretung nur ein Agreement dar und keine belastbaren Rechtsansprüche.

Für das Arbeitsrecht der EZB weiterhin entscheidend ist Artikel 15 des „Abkommens zur Nichtanwendbarkeit des deutschen Arbeits- und Sozialrechts“, demzufolge die Beschäftigungsbedingungen der Bediensteten nicht dem materiellen und prozessualen Arbeits- und

6 Die EZB stellt insofern eine Ausnahme dar, als in ihrem Falle der EuGH für arbeitsrechtliche Streitsachen zuständig ist – aber auch hierbei handelt es sich nicht um ein Arbeitsgericht.

Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland unterliegen. Der entscheidende Artikel 36.1 des Protokolls lautet: „Der EZB-Rat legt auf Vorschlag des Direktoriums die Beschäftigungsbedingungen für das Personal fest.“ Artikel 36.2 ergänzt: „Der Gerichtshof ist für alle Streitigkeiten zwischen der EZB und deren Bediensteten innerhalb der Grenzen und der Bedingungen zuständig, die sich aus den Beschäftigungsbedingungen ergeben.“ Der Europäische Gerichtshof hat demnach allein zu prüfen, ob die EZB von den von ihr selbst definierten Beschäftigungsbedingungen abweicht. Seine Aufgabe ist nicht festzustellen, ob diese Regelungen den Grundrechtsgarantien und Verfassungsprinzipien der EU entsprechen, sondern allein, ob die EZB sich an ihre eigenen, selbst aufgestellten Regeln hält.

Nicht nur, dass den geldpolitischen Experten durch die EU-Verträge ein rechtssetzendes Mandat für einen Aufgabenbereich übertragen wurde, für den sie bei Lichte besehen weder die fachliche Kompetenz noch die politische Legitimation beanspruchen können, vielmehr sind die arbeitsrechtlichen Rechtssetzungskompetenzen als Bestandteil des EU-Primärrechts auch nur einstimmig revidierbar und damit gewissermaßen gegen Reformversuche imprägniert (Kocyba, 2017). Dies wird auch durch eine Haltung des Europäischen Gerichtshofes unterstützt, der dazu tendiert, Grundrechte selektiv unter dem Gesichtspunkt ihrer Kompatibilität mit den Erfordernissen des freien Warenverkehrs zu bewerten (vgl. Haltern, 2005, S. 223 ff; Callewaert, 2017).

Die arbeitsrechtliche Selbstgesetzgebungskompetenz der EZB hat durchaus materiale Folgen:

- In ihrer Personalpolitik, insbesondere was den Einsatz von Zeitarbeit, Befristungsregelungen und indirekte Beschäftigungsformen wie Werkvertrags- und Leiharbeit betrifft, ist die EZB bzw. das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) inhaltlich nicht an das für andere Banken, Zentralbanken und Aufsichtsinstitutionen geltende Recht gebunden.
- In einer ganzen Reihe von Punkten, etwa was die Frage der Anerkennung der EZB-Gewerkschaft IPSO als Tarifpartei oder den Status des Staff-Committees betrifft, lehnt es der EZB-Rat ab, den Beschäftigten entsprechende Rechte einzuräumen (vgl. Luttmer, 2015), auch wenn diese nicht nur von der nationalen Gesetzgebung, sondern auch in der Grundrechte-Charta der EU garantiert sind; die EZB könnte anders entscheiden, also EU-weit geltende Regelungen nicht nur fallweise übernehmen, sieht aber dazu keine Veranlassung.
- Selbst in Fällen, in denen die EZB einen Dialog mit der Beschäftigtenvertretung anstrebt und ihr Informations- und Konsultationsrechte gewährt, beschränken sich diese oftmals nur auf die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme. Um wirkliche Mitspracherechte handelt es sich im Falle des „social dialogue“ nicht.

Ein Blankoscheck, wie ihn das Maastricht-Protokoll mit der Übertragung von zugleich legislativen und exekutiven Kompetenzen ausstellte, lässt sich allerdings auch als eine Überbeanspruchung der Legitimationsbasis der EZB deuten. Eine Reihe von arbeitsrechtlichen Regelungen (Befristung, Kettenverträge, Leiharbeit, fehlende Tarifverträge) werden in den Medien als Ausdruck eines Demokratiedefizits der EZB beschrieben und ergänzen ein Bild, das angesichts der Frage der demokratischen Kontrolle der Geldpolitik und des sich permanent erweiternden quasi-politischen Mandats der EZB auf Legitimationsdefizite der EZB und letztlich auch der EU insgesamt verweist (Braun, 2017; Reccius, 2019; Mallien, 2015; Zydra, 2016).

Hinter der Fassade einer sich auf vermeintliche Erfordernisse einer unabhängigen Geldpolitik berufenden arbeitsrechtlichen Autarkie der EZB verbirgt sich somit ein Problem, das sich in ähnlicher Gestalt auch bei anderen überstaatlichen Institutionen findet: Diese sollen per Vertrag, also auf der Ebene des durch internationale Verträge zustande gekommenen EU-Primärrechts, dem nationalstaatlichen Zugriff – auch der Parlamente – entzogen sein. Gleichzeitig existiert auf internationaler Ebene indes kein wirksames Pendant zur nationalen parlamentarischen Gesetzgebung.

Auch kann das Europäische Parlament selbst keine Gesetzgebungsvorhaben initiieren (das Initiativrecht liegt bei der EU-Kommission) und keine Gesetze beschließen, die direkte Gesetzeskraft entfalten (es kann nur zusammen mit dem Rat unmittelbar geltende EU-Verordnungen erlassen). Das Parlament besitzt keine Befugnis, in das Primärrecht korrigierend einzugreifen. Aus der Verlegenheit, dass weder die nationalen Parlamente noch das Europäische Parlament hier eingreifen können, wurden also auch Kompetenzen, die auf nationaler Ebene Sache der Legislative sind, den internationalen oder europäischen Institutionen selbst, d. h. der jeweiligen Behördenleitung übertragen. Diese fungiert damit zugleich als Legislative und als Exekutive und darüber hinaus auch noch – falls geeignete gerichtliche Instanzen fehlen – als quasi-gerichtliche Schiedsinstanz und somit als Judikative. Eine derartige Machtkonzentration hat auch in anderen supranationalen Institutionen wie dem Europäischen Patentamt zu massiven Konflikten zwischen Leitung und Belegschaft geführt. Im Internet zugängliche Presseberichte mit Überschriften wie „Aufstand gegen den Sonnenkönig“, „Europäisches Patentamt: Der soziale Frieden ist zerstört“ oder „Den Chef nennen sie Putin“ verweisen darauf, dass die überstarke Bündelung von Macht eher Probleme schafft als löst.

Der Verstoß gegen das rechtsstaatliche Prinzip der Gewaltenteilung ist dort besonders problematisch, wo die entsprechende Institution im Rahmen des erteilten Mandats eigenständig tätig wird und bindende Entscheidungen trifft oder sich gar von den eigentlich verantwortlichen, aber um ihre Wiederwahlchancen besorgten politischen Akteuren in eine faktisch politische Rolle hineindrängen lässt (vgl. Bogdandy, 2015; Vachez, 2016, S. 98 f.; Tucker, 2018). Die Beanspruchung staatlicher Hoheitsrechte ohne Bindung an demokratische Verfahren und an Grund- und Menschenrechte beschädigt die Institution und ihr Mandat (vgl. u. a. Fischer-Lescano, 2013; Zschäpitz, 2015). Dieses Problem reproduziert sich überall dort, wo bestehende intergouvernementale oder interorganisationale Policy Networks durch vertraglich etablierte transnationale Agenturen ersetzt werden (Levi-Faur, 2011).

3 Arbeitnehmerrechte auf dem Altar der Wirtschaftsfreiheit: Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs und seiner Rechtssprechungstradition

Zum Verständnis der Handlungsperspektiven der Interessenvertretung ist neben dem Primärrecht der EU auch die Rolle des EuGH genauer zu betrachten. Trotz der letztlich auf die Überprüfung der internen Konsistenz der Beschäftigungsbedingungen und ihrer Umsetzung beschränkten Kontrollfunktion des EuGH und trotz seiner auf die Sicherung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten fokussierten Rechtssprechungstradition kommt ihm insofern eine wichtige Funktion für die Interessenvertretung zu, als arbeitsrechtliche Beratung und Unter-

stützung bei Verfahren vor dem EuGH angesichts der Unzulänglichkeiten des arbeitsrechtlichen Schutzes der Beschäftigten zu den zentralen Aufgaben von Gewerkschaft und Staff Committee gehören und erhebliche Kapazitäten der Beschäftigtenvertretungen binden. In einer ganzen Reihe von Fällen konnten Entscheidungen zugunsten einzelner Beschäftigten und Beschäftigtengruppen erreicht werden, allerdings ohne dass sich die rechtliche Situation grundsätzlich verbessert hätte.

In der Geschichte der EZB zeigte sich schon früh, dass im Rat der Notenbankgouverneure der Eurozone in Bezug auf die Arbeitsbeziehungen traditionell hierarchische Rollenverständnisse vorherrschen. Dies machte sich bemerkbar, als von Seiten der EZB bereits 1999 der Antrag der damals neu gegründeten Gewerkschaft Union of Staff of the European Central Bank auf Anerkennung als Tarifpartner abgelehnt wurde. Der Antrag wird 2002 auch vom Europäischen Gerichtshof mit der Begründung abgelehnt, dass die EZB ja nicht nur in im konkreten Einzelfall, sondern generell ablehne, einen Tarifvertrag abzuschließen. Es handele sich also nicht um Diskriminierung (Beschluss des Gerichtshofs vom 18. April 2002, Rechtssache T-238/00). Ob die Beschäftigungsbedingungen der EZB mit Grundrechten oder anderem höherrangigen Recht kompatibel sind, ist demnach nicht entscheidend. Was bezogen auf den Einzelfall diskriminierend wäre und somit im Wege einer Individualklage dem EuGH zur Überprüfung vorgelegt werden könnte, bedeutet als generelle Regelung, dass keine individuelle Betroffenheit vorliegt und somit eine Klage vor dem EuGH unzulässig ist (zur Kritik Thiele, 2014).

Auf der anderen Seite hat der EuGH in einer Reihe von Entscheidungen die individuellen Rechte von EZB-Beschäftigten gestärkt. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen es um Klagen gegen die Diskriminierung und Benachteiligung einzelner Beschäftigter oder auch spezifischer Gruppen von Beschäftigten geht. Diese Entscheidungen liegen auf der Linie der generell diskriminierungskritischen Rechtsprechung des EuGHs.

Wenn der EuGH sich jedoch nur für Klagen zuständig erklärt, die konkrete Adressaten unmittelbar und individuell (also gleichsam exklusiv) betreffen – auf solchen Verfahren hat das Gericht seine Karriere als Rechtsinstanz aufgebaut (vgl. Haltern, 2005, S. 320 ff.) – nicht aber allgemeine Regelungen zu bewerten, wer ist dann für Normenkontrollklagen zuständig? Das Maastricht-Protokoll legte in Artikel 36.2 fest: „Der Gerichtshof ist für alle Streitsachen zwischen der EZB und deren Bediensteten innerhalb der Grenzen und unter den Bedingungen zuständig, die sich aus den Beschäftigungsbedingungen ergeben.“ Der EuGH prüft somit, ob sich die EZB an ihre selbst gesetzten Normen hält, nicht, ob diese Normen den Grundrechten der EU entsprechen.

Eine charakteristische Entscheidung stellt der Beschluss des Gerichtshofs vom 13. Dezember 2016 dar, mit der das Gericht eine von IPSO angefochtene Entscheidung der EZB aufhebt. Die EZB hatte ohne Konsultation beschlossen, Leiharbeitsverträge für Aushilfskräfte im Bereich von Verwaltungs- und Sekretariatsaufgaben künftig auf eine Maximaldauer von zwei Jahren zu befristen (Rechtssache T-713/14 – IPSO v ECB, JUDGMENT OF THE GENERAL COURT). IPSO hatte zuvor moniert, dass Leiharbeiter*innen oftmals für Daueraufgaben eingesetzt würden („Agency staff with often permanent tasks“). Entsprechend lautete die Forderung der Gewerkschaft, für Daueraufgaben unbefristete Beschäftigungsverhältnisse anzubieten, statt wie von der EZB geplant eine Art Rotationssystem für Leiharbeiter*innen einzuführen. Der rein rechtliche Einwand gegen die Entscheidung der EZB, künftig eine Zweijahresfrist zu beachten, bestand darin, dass durch diese Entscheidung vereinbarte Informations- und Konsultationsrechte der Mitarbeitervertretung verletzt würden:

Die EZB hatte sich nicht an ihre eigenen Regeln gehalten. Dies erwies sich vor Gericht als der entscheidende Punkt – die Arbeitnehmer*innenrechte selbst spielten in der Entscheidung keine Rolle.

In der Klage berief sich IPSO auf Artikel 27 der EU- Grundrechtecharta, auf die EU-Direktive 2003/14/CE, auf eine Rahmenvereinbarung zwischen Gewerkschaft und EZB sowie auf die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zum Thema. Hierzu bemerkt der Gerichtshof, dass die Grundrechtecharta alleine noch keine direkt anwendbaren Rechtsbestimmungen enthalte. Auch aus der Direktive 2002/14 allein lasse sich keine Verpflichtung der EZB ableiten, die Vertreter*innen der Leiharbeiter*innen vorab zu informieren und zu konsultieren. Im Weiteren erläutert der Gerichtshof, dass im Falle der Leiharbeiter*innen ein Beschäftigungsverhältnis zur EZB auch dort vorliegen könne, wo zwar keine direkte Vertragsbeziehung bestehe, die EZB aber über Zeit, Ort und Inhalt der Arbeitstätigkeit entscheide.

Die EZB machte geltend, dass EU-Richtlinien für sie nicht direkt bindend seien; der Gerichtshof verwies demgegenüber darauf, dass EU-Institutionen wie jedermann gehalten seien, diese Regeln zu beachten: Im Rahmen ihres „devoir de loyauté“ seien sie gehalten, als Arbeitgeber die entsprechenden Bestimmungen zu beachten. Dennoch leitet der Gerichtshof aus der Direktive keine direkte, also einklagbare Verpflichtung der EZB ab, die Arbeitnehmer*innenvertretung zu informieren oder zu konsultieren. Nachdem es aber seit 2008 eine Rahmenvereinbarung (Memorandum of Understanding) der EZB mit der Gewerkschaft IPSO gibt, konstatiert der Gerichtshof eine Verletzung der Pflichten gegenüber IPSO als sozialem Dialogpartner und somit eine Verletzung ihrer Rechte. Der EuGH kommt also zu dem Schluss, dass die EZB hier ihren eigenen Beschlüssen zuwiderhandelt.

In den skizzierten Entscheidungen wird ein bestimmtes Argumentationsmuster deutlich. Es geht nicht um die Legitimität einer rechtlichen Ordnung, sondern um die Frage, ob individuelle Rechte – und seien es die Rechte einer Organisation, die sich die Vertretung kollektiver Rechte auf die Fahnen geschrieben hat – verletzt wurden. Der Europäische Gerichtshof klammert also grundsätzlich die Frage der Kompatibilität von Grundrechten mit dem EU-Primärrecht aus.

Die Handlungsspielräume der Gewerkschaft unter den gegebenen Rahmenbedingungen sind also ausgesprochen schmal und selbst EU-Richtlinien und -Grundrechte können nicht eingeklagt werden. Aus der Übermacht der EZB als zugleich Arbeitgeber und Gesetzgeber entspringen in der Praxis nicht nur Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten der Interessenvertretung, sondern paradoxerweise zugleich Handlungschancen. Dass die Rechtsposition der Beschäftigten relativ schwach ist und Beteiligungsrechte weithin fehlen, erzeugt, wie im Folgenden erörtert, erhöhten Beratungs- und Unterstützungsbedarf bereits im Vorfeld möglicher rechtlicher Auseinandersetzungen. Diese sind aufwändig und auch für EZB-Bedienstete mit unüberschaubaren Kostenrisiken verbunden, die es ratsam erscheinen lassen, eine Klage vor dem EuGH nicht ohne gewerkschaftliche Unterstützung zu erheben. Damit führen gerade die schwachen Beteiligungsrechte und die Kostenrisiken einer Klage den Beschäftigten die Bedeutung gewerkschaftlicher Solidarität vor Augen

4 Beschäftigtenvertretung ohne Betriebsratsmandat

Auch im Hinblick auf die Mobilisierung der Beschäftigten mussten in der EZB Handlungsperspektiven entwickelt werden, die den zuvor skizzierten, rechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen und der Organisationswirklichkeit gerecht werden. Dabei galt es, nicht zuletzt auf die strukturelle Heterogenität in der Belegschaft und das berufliche Selbstverständnis der Beschäftigten beziehungsweise die hieraus entspringenden arbeitsinhaltenlichen wie arbeitsorganisatorischen Erwartungen Bezug zu nehmen. Die Arbeitsbeziehungen und damit auch die Ansätze betrieblicher Mitbestimmung, die sich in der Zentralbank entwickelt haben, sind zudem von einem Missverhältnis zwischen fachlichen Anforderungen und der Arbeits- und Organisationskultur in der Zentralbank geprägt.

Das in EU-Organisationen obligatorische Staff-Committee wird von den Beschäftigten gewählt, verfügt aber nur über eine Art Sprecher*innenfunktion und nicht über Mitbestimmungs- oder Widerspruchsrechte. Vor dem Hintergrund der schwachen Vertretungsstrukturen in der EZB stellt es dennoch einen wichtigen institutionellen Zugang zu den Beschäftigten dar, weshalb gewerkschaftliche Aktivist*innen stets auch für das Staff-Committee kandidieren.

Insbesondere die aus bürokratischer Struktur und Geheimhaltungsverpflichtung genährte Intransparenz der Organisation bei gleichzeitiger direkter Abhängigkeit der Beschäftigten von ihren Vorgesetzten stellt ein zentrales Problem dar. Befristete Beschäftigte ebenso wie Mitarbeiter*innen, die eine Beförderung anstreben, können sich nicht auf institutionalisierte Verfahrensstrukturen verlassen, sondern sind maßgeblich von der Förderung ihrer Abteilungsleitung abhängig. Die Beschäftigten beschreiben die einzelnen Fachabteilungen als kleine Fürstentümer, in denen sich außerberufliche Bindungen und Favoritismus maßgeblich auf Arbeitspraxis und Aufstiegschancen auswirken. Die Machtfülle des Managements und informelle Schließungsmechanismen bis hin zu Mobbing werden von der Gewerkschaft kritisiert und im Rahmen der explorativen Interviews mit Beispielen unterlegt.

Im Laufe der Zeit hat sich hier ein Problemdruck aufgebaut, der durch die vorherrschende Arbeitsbelastung einerseits und die Motivstruktur der Beschäftigten andererseits verschärft wird: In Beschäftigteninterviews wird vielfach von überlangen Arbeitszeiten, der Erwartung ständiger Erreichbarkeit und psychischem Druck berichtet. Der kampagnenförmige Arbeitsstil, der bei der Einführung des Euros etabliert wurde, sei mit Varianzen zwischen Fachabteilungen bis in die Gegenwart prägend für die EZB. Dabei scheint keineswegs nur sachliche Dringlichkeit, sondern vielmehr auch die angesprochene, von Konkurrenz, Kontrolle und Nepotismus geprägte Arbeits- und Führungskultur eine Rolle zu spielen. Geschildert wird zudem eine männlich geprägte Macherattitude, die Assoziationen mit der Arbeitskultur des Investmentbankings in seiner Hochphase weckt.

Ungeachtet der sozialisatorischen Effekte dieser Rahmenbedingungen wird die enorme Diskrepanz erkennbar, welche die vergleichsweise jungen Absolvent*innen der Grands Écoles, der London School of Economics oder des European University Institute von den im Schnitt älteren Abgeordneten aus Nationalbanken zu verbinden scheint: Ein durch Gemeinwohlorientierung geprägtes berufliches Selbstverständnis und ein dezidiertes Interesse an dem europäischen Projekt, zu dessen Entwicklung ein Beitrag geleistet werden soll, stoßen sich unweigerlich an einer intransparenten und bürokratischen Arbeitskultur. Nicht nur, dass einige der jüngeren „Senkrechtstarter“ sich hier in einer Konstellation wiederfinden, in der sie

nur eine unter vielen hochqualifizierten Expert*innen sind, vielmehr wird auch ihre Arbeitsmotivation – so der nachhaltige Eindruck aus dem Material – durch die Kombination aus Unsicherheit, Abhängigkeit und strikten Hierarchien bald unterlaufen. Solche Gratifikationskrisen manifestieren sich sodann auch in medizinischen Diagnosen, wenn die Dauerbeanspruchung statt als sinnvolle Herausforderung nur noch als Belastung erfahren wird.

Die Deutung, dass die Arbeitsbedingungen in der EZB auch Ausdruck fehlender institutionalisierter Mitbestimmungsrechte sind, ist Ergebnis eines kollektiven Lernprozesses. Dass in der EZB mehrere tausend Beschäftigte ohne institutionalisierte Mitbestimmungsrechte und insbesondere ohne tarifvertragliche Absicherung arbeiten, stellte für gewerkschaftliche Beobachter*innen von Anbeginn eine Provokation dar. Vertreter*innen verschiedener deutscher Gewerkschaften, die heute bei ver.di organisiert sind, unterstützten deshalb bereits 1997 die Gründung einer unabhängigen Interessenvertretung, die heute von IPSO verkörpert wird. Um in die Lage versetzt zu werden, Reformen und Mitsprache einzufordern, mussten Mitglieder, Aktivist*innen und Unterstützer*innen in der internationalen, durch unterschiedliche Fachkulturen geprägten Mitarbeiterschaft mobilisiert werden; hierbei musste zudem der Bandbreite von Vertragsverhältnissen Rechnung getragen werden. Schließlich gelang es IPSO mit schwankenden Relationen, aber stetigem Zuwachs rund zwanzig Prozent der Festangestellten zu organisieren. Aus dem empirischen Material lassen sich dabei vier Ansatzpunkte rekonstruieren, die hierfür entscheidend waren:

Ein Durchbruch wurde 2009 mit dem Protest gegen eine angekündigte Reform des Alterssicherungssystems der EZB erreicht, das für viele Beschäftigte erhebliche Nachteile mit sich gebracht hätte. Laut IPSO sollten dadurch die Versorgungsleistungen um rund zwanzig Prozent sinken. Die Beschäftigten protestierten insbesondere gegen Änderungen bestehender Vereinbarungen, welche die EZB in Wahrnehmung ihrer von den Conditions of Employment zugesicherten Kompetenzen selbst und einseitig vornehmen konnte. Rund 500 EZB-Bedienstete folgten dem Streikaufruf der Gewerkschaft IPSO. Der Streikmarsch durch das Frankfurter Ostend und die Inszenierung der Aktion als eine blaue Schleife, die sich aus den Schirmen der Teilnehmer*innen formte, erwiesen sich als sehr öffentlichkeitswirksam, sowohl innerhalb der Organisation als auch mit Blick auf die Medien (vgl. Roth, 2009).

Die Gewerkschaft wurde fortan als ernstzunehmende Vertretung der Interessen der Beschäftigten wahrgenommen und das EZB-Management bot unter dem Druck des Protests einen sozialen Dialog an, in dessen Rahmen die zentralen Belange der Beschäftigten diskutiert werden sollten. Systematisch betrachtet wurde hier eine traditionelle Forderung der Beschäftigtenvertretung in einer Organisation geltend gemacht, die zwar betriebliche Altersvorsorge betreibt, aber keine verlässlichen oder einklagbaren Ansprüche vorsieht. Anhand des beschäftigtengruppenübergreifenden Themas soziale Sicherheit konnten zumindest punktuell die Defizite des Arbeitsregimes der EZB thematisiert werden.

Ein weiteres Handlungsfeld der Beschäftigtenvertretung bilden die heterogenen Arbeitsverträge ohne Anbindung an tarifvertragliche Regelungen. Dabei geht es sowohl um fehlende Schutzmechanismen innerhalb der Arbeitsverhältnisse der EZB-Bediensteten als auch um das große Feld der atypisch Beschäftigten in der EZB. Hier mit den Mitteln der Beschäftigtenvertretung anzusetzen, ist nicht allein angesichts der sozialen Risiken geboten, sondern wie erläutert auch mit Blick auf Folgen für die Arbeitskultur der Bank. Die hohe Zahl an atypischen Beschäftigungsverhältnissen in der EZB ist dem Umstand geschuldet, dass der Rat der EZB, der nicht nur aus den sechs Board-Mitgliedern, sondern mehrheitlich aus den nationalen Zentralbankgouverneuren der Eurozone besteht, über den Stellenplan („head-

count“) entscheidet. Nach Einschätzung der Gewerkschaft agiert der Rat bei der Festlegung der Stellenzahl auch deshalb so zurückhaltend, weil die einzelnen Zentralbankgouverneure jeweils die Interessen ihrer eigenen Zentralbank im Blick haben und weder an der Abwanderung qualifizierter Mitarbeiter*innen noch an der Verlagerung von Kompetenzen zur EZB interessiert sind (vgl. den offenen Brief von IPSO zur „Personalsituation in der Europäischen Zentralbank“⁷). Möglich ist der hohe Anteil an atypisch Beschäftigten allerdings nur, weil sich die EZB auf das Maastricht-Protokoll und das Sitzabkommen, das den rechtlichen Status einer internationalen Organisation im Gastland regelt, berufen kann und nicht Gefahr läuft, den Zeitarbeitnehmer*innen nach zwei, vier oder zehn Jahren eine Festanstellung anbieten zu müssen. IPSO positioniert sich dezidiert auch als Vertretung dieser Beschäftigtengruppen. Insgesamt zeugen die unsicheren Vertragsverhältnisse in weiten Teilen der Bank davon, dass die individuelle „Bargainingpower“ geringer ausfällt als dies angesichts des hohen Qualifikationsniveaus zunächst vermuten lässt.

Ein dritter Ansatzpunkt gewerkschaftlichen Handelns bezieht sich auf die geschilderten Fehlentwicklungen der Arbeits- und Organisationskultur. Eine interne Beschäftigtenbefragung brachte erhebliche mentale Belastungen bis hin zu Depressionen und Bournout hervor, die auf Leistungsdruck und das Arbeitsklima in Teilen der Bank zurückgeführt werden. Die Beschäftigtenvertretung konnte sich durch Angebote individueller Beratung in Fällen psychischer Arbeitsbelastungen als verlässliche Ansprechpartnerin bei den Mitarbeiter*innen etablieren. Allerdings erweist sich diese Form der Betreuung als sehr arbeitsintensiv und kräftebindend, während gleichzeitig die Sensibilität und Vertraulichkeit psychischer Belastungen ihrer Politisierung entgegenstehen. Erst nach dem Suizid eines Mitarbeiters wurde gegenüber dem Management die Durchführung einer weitergehenden Studie zur psychischen Belastungslage durchgesetzt. Die Befunde bestätigten die Erfahrungen aus Beratungsgesprächen und erlaubten es, Aufmerksamkeit für das Problem zu wecken, ohne Einzelfälle zu skandalisieren, und somit den strukturellen Kern hochgradig individuell erlebter Erfahrungen von Überlastung und Kontrollverlust herauszuarbeiten.

Ein vierter Ansatzpunkt der Beschäftigtenvertretung muss vor dem Hintergrund der Aufgabenstellung und Arbeitsweise europäischer Organisationen betrachtet werden, auf die im nächsten Abschnitt noch detaillierter eingegangen wird. Über regelmäßige Diskussionsveranstaltungen, Kulturevents und Vorträge wird ein kollegialer Austausch sowohl über geldpolitische als auch über allgemeinere gesellschaftspolitische Themen initiiert, insbesondere über solche Themen, die mit den Folgen geldpolitischer Entscheidungen zusammenhängen. Diese über Abteilungs- und Fachgrenzen hinausgehenden Veranstaltungen bilden einen verbindenden Bezugsrahmen und eine für das politische Handeln der Beschäftigtenvertretung wichtige Grundlage, mit der die soziale, kulturelle und fachliche Heterogenität der Mitarbeiterschaft überbrückt werden kann. Der Erfolg dieser Veranstaltungen erklärt sich dabei einerseits aus einschlägigen Beiträgen oftmals prominenter Referent*innen aus Wissenschaft, Politik und Kultur wie beispielsweise Lunchtime Seminars mit Thomas Piketty, Joseph Stiglitz oder Jeffrey Sachs oder Filmabenden mit anschließender Diskussion, bei denen etwa „Adults in the Room“ (2019) in Anwesenheit des Regisseurs Costa-Gavras vorgeführt wurde. Andererseits wird hier dem Bedürfnis der Beschäftigten nach einer Metareflexion der eigenen Arbeit in der EZB und ihrer Rolle in Europa Rechnung getragen. Die Interessenvertretung bezieht sich auf ein professionelles Selbstverständnis, welches nicht

7 <http://www.ipso.de/wordpress/2015/03/27/ipso-releases-an-open-letter-to-the-nbcs-on-the-staffing-situation-at-the-ecb/>

untypisch für die Arbeit in europäischen Institutionen zu sein scheint. Gerade weil die EZB oftmals im Fokus öffentlicher Kritik steht, wird die interne Diskussion gesucht, um auch die eigene Position in diesem Gefüge zu reflektieren. Aktivitäten der Beschäftigtenvertretung, die darauf abzielen, eine interne Debatte anzustoßen, dienen demnach der Selbstvergewisserung einer eher fragmentierten Mitarbeiter*innenschaft und erfüllen zugleich eine wichtige Aufgabe, die für das Funktionieren einer unabhängigen europäischen Agentur relevant ist.

Die skizzierten Ansätze reagieren auf die enormen Hürden der Beschäftigtenvertretung in der EZB und anderen europäischen Institutionen. Der Zulauf zu der Gewerkschaft IPSO bezeugt zudem, dass auch vermeintlich schwer organisierbare Beschäftigtengruppen mit passförmigen Ansätzen erreicht werden. Die formale und fachliche Heterogenität der EZB-Belegschaft wird überbrückt durch Angebote, die das gemeinsame Interesse an der Auseinandersetzung über die institutionelle Aufgabe in den Blick rücken. Gleichzeitig haben sich diese Strategien keineswegs ohne Reibungsverluste entwickeln können. Zum einen musste und muss wiederholt das Labyrinth rechtlicher Voraussetzungen kartiert und problematisiert werden, zum anderen treffen in einer supranationalen, europäischen Organisation unterschiedliche gewerkschaftliche Traditionen aufeinander.

Da vor allem in den ersten Jahren die gewerkschaftliche Unterstützung aus dem Sitzland eine entscheidende Rolle spielte, waren die Zielsetzungen und Herangehensweisen nachhaltig vom deutschen Mitbestimmungsmodell geprägt; ein Umstand, der im Zeitverlauf keineswegs unstrittig in dem international zusammengesetzten Board der Gewerkschaft war. Vor dem Hintergrund der besonderen Anforderungen der EZB erwiesen sich die Auseinandersetzungen jedoch auch als produktive Voraussetzung, um den Problemdruck in seiner Vielschichtigkeit zu verstehen, die Gemeinwohlorientierung fruchtbar zu machen und nicht allein eine Art kollektiven Egoismus einer zweifelsohne relativ privilegierten Beschäftigtengruppe zu adressieren. Hier dürfte auch eine Rolle spielen, dass die Aktivist*innen von IPSO eine sehr unterschiedliche Politisierungsgeschichte aufweisen und ihr Sozialengagement aus sehr unterschiedlichen Wertorientierungen begründen. Beispielsweise wird auf die biographische Prägung durch das gewerkschaftliche Engagement der Eltern und Großeltern oder auf Erfahrungen mit runden Tischen in Osteuropa verwiesen, bei denen eher Menschenrechte und bürgerschaftliches Engagement im Mittelpunkt standen. Auch diese Einflüsse erklären, wie es IPSO gelingen konnte, Interessens- und Gerechtigkeitsfragen wirksam miteinander zu verknüpfen.

5 Mitbestimmung, demokratische Partizipation und kollektive Wissensproduktion

Bereits in den explorativen Befunden deutet sich an, dass formale Mitbestimmungsrechte die Aufgabenerfüllung der Zentralbank systematisch betrachtet begünstigen würden und einer darüberhinausgehenden internen Auseinandersetzung mit Fragen aus dem Überschneidungsbereich zwischen interdisziplinärer und gesellschaftspolitischer Debatte eine wichtige Funktion in dem hier untersuchten Organisationstyp zukommt. Die von der Gewerkschaft organisierten Diskussionen haben insofern eine doppelte Korrektivfunktion, als sie sowohl die

Interessen der Beschäftigten als auch darüber hinausweisende gesellschaftliche Interessen und öffentliche Kritik am Wirken der Zentralbank reflektieren.

Die Strategien der Interessenvertretung mussten ohne institutionelle Leitplanken auskommen und daher unmittelbar bei der Problemwahrnehmung der Beschäftigten ansetzen. Neben der sozialen Sicherung, welche auch von der strukturell heterogenen Mitarbeiterschaft als gemeinsames Problem wahrgenommen wurde, waren es – angesichts fehlender Kollektivarbeitsrechte nicht verwunderlich – vor allem individuelle Probleme und Konflikte, die zur Inanspruchnahme der Interessenvertretung führten. Dabei rückten strikte Hierarchien und persönliche Abhängigkeiten, aber auch das Bedürfnis nach kollegialem Austausch und einer weiteren Perspektive auf die Aufgabenstellung der EZB in den Vordergrund. Mit interdisziplinären Diskussionsangeboten und Einladungen internationaler Referent*innen bot die Gewerkschaft IPSO einen Rahmen, der nicht nur die subjektive Arbeitszufriedenheit beeinflusste, sondern gleichermaßen das professionelle Selbstverständnis der Beschäftigten adressierte. Beschäftigte, die oftmals die „Arbeit am Projekt Europa“ als eine wichtige Ausgangsmotivation ihrer Tätigkeit nannten, stießen sich an der hochgradig technokratisch organisierten Zentralbank, die zwar die fachlichen Kompetenzen nutzt, in der problembezogenen Reflexivität indes kaum Raum findet.

In dieser Situation schilderten Beschäftigte, dass ein offener Austausch von Argumenten in der Bank systematisch erschwert wird und Entscheidungsprozesse auch im Nachhinein nicht transparent gemacht, sondern allenfalls hinter vorgehaltener Hand kommuniziert werden. Der Widerspruch zwischen einem top-down organisierten, technokratischen Arbeitsregime und fachlichen Austausch erfordernden Arbeitsaufgaben, der in den Konflikten der Beschäftigten erkennbar wird, erschließt sich über die Deutung supranationaler Organisationen wie der EZB als Independent Regulatory Agencies (Puppis et al., 2014). Demnach erfordern Aufgabe und Verantwortung der Bank mehr noch als rechtliche Abschirmung gegen politische Einflussnahme eine innere Autonomie, die nicht durch schlichte Abschottung erzielt werden kann. Der institutionelle Auftrag der Bank evoziert die Generierung eines Sonderwissens, das nicht nur diagnostischer Natur ist, sondern praktisches Handeln und regulative Politik begründet (Schützeichel, 2018). Um komplexe Problemlösungen zu entwickeln, die sich einer technokratischen oder auch nur mono-professionellen Bearbeitung entziehen, müssen vielfältige Wissensressourcen in einem interdisziplinären Diskussionsprozess miteinander verknüpft und gegenstandsbezogen produktiv gemacht werden. Dieser epistemische Charakter von Organisationen wie der EZB begründet die funktionale Notwendigkeit einer partizipativen Diskussionskultur, die hier keineswegs zufällig durch die Problemsicht der Beschäftigten erkennbar wird (vgl. De Ville & Berckvens, 2015; Schmidt, 2013 sowie Krarup, 2016). Analog der etablierten Institution betrieblicher Mitbestimmung, so zeigt das Beispiel der EZB, verbinden sich in den hier artikulierten Partizipationsansprüchen und Selbstverständigungsdiskussionen sowohl unmittelbare Beschäftigteninteressen als auch funktionale Erfordernisse der Organisation. Werden umgekehrt Stichworte wie Mitarbeiterbeteiligung, Mitbestimmung, Partizipation, Wirtschaftsdemokratie bzw. Demokratie am Arbeitsplatz nur mit Vorstellungen von Effizienzverlusten und der Lähmung von Entscheidungsprozessen verbunden (vgl. Pistor, 1999), entstehen keineswegs nur soziale „Kosten“; vielmehr werden die Problemlösungskapazitäten der Organisation gelähmt.

6 Fazit: Betriebliche Mitbestimmung in europäischen Institutionen

Nicht nur gewerkschaftliche Beobachter verblüfft, dass Arbeits- und Partizipationsrechte der Beschäftigten, wie sie in Deutschland und in den meisten europäischen Ländern und auch im öffentlichen Sektor durchgesetzt wurden, in europäischen Institutionen, trotz des Bekenntnisses zu sozialen Rechten in der Grundrechtecharta, so wenig Widerhall finden. Schließlich werden auf supranationaler Ebene und in supranationalen Organisationen, deren Beschäftigte oftmals über keine oder allenfalls geringe eigene Erfahrungen mit Mitbestimmung und Betriebsräten verfügen, vielfach Entscheidungen getroffen, die die Arbeitsrechte und Beschäftigungschancen und -bedingungen in den Mitgliedstaaten nachhaltig beeinflussen (Rödl & Callsen, 2015). Werden, wie bereits absehbar, weitere Aufgaben von der Ebene zwischenstaatlicher Netzwerke auf formal unabhängige Agenturen verlagert (Levi-Faur, 2011), gewinnt ein Arbeitsregime an Boden, das Errungenschaften wie Mitbestimmung und Tarifrecht systematisch abschüttelt.

Dass die EZB bis heute echte Mitsprache- und Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten verweigert, ist zwar durch das Primärrecht der EU rechtlich ermöglicht, aber – wie herausgearbeitet – keineswegs zwingend vorgeschrieben. In dem Maße, in dem deutlich wird, dass die Gewerkschaft mit ihrem Kampf gegen Überlastung, Stress und Intransparenz und für Beschäftigungssicherheit auch im langfristigen Interesse der Organisation handelt, könnte dies neue Mobilisierungs- und auch Einflusschancen eröffnen. Die EZB ist auf die fachlichen Kompetenzen, die Arbeitsmotivation und die eigenständige Arbeitsfähigkeit ihrer Beschäftigten angewiesen. Eine von Opportunismus und Angst diktierte Kultur des „Yesmanship“ ist unproduktiv für eine Organisation, die ihr Aufgabenfeld und ihre Handlungsmöglichkeiten immer wieder neu und kritisch bewerten muss.

Während der gewerkschaftliche Organisationsgrad selbst in den Hochburgen der paritätischen Mitbestimmung in den letzten Jahren deutlich gesunken ist, verzeichnete die EZB einen umgekehrten Trend. Die Interessenvertretung unterstützt Beschäftigte in juristischen Verfahren, bietet unabhängige Beratung im Falle von Konflikten und gesundheitlichen Belastungen und initiiert eine interne Debatte, die Mitarbeiter*innen aus verschiedenen Abteilungen und Fachdisziplinen zusammenbringt und einen kommunikativen Austausch über das im Arbeitsalltag vielfach nur sehr ausschnittshaft wahrgenommene Geschäft der Zentralbank. Diese Diskussionen wirken nicht nur der Vereinzelung der Beschäftigten in dem technokratischen organisierten Apparat entgegen, sie zeigen auch einen Weg, externe Expertise und kritische Stimmen aufzunehmen, die einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Problemwahrnehmung der Bank leisten könnten. Hier deutet sich an, wie dem Doppelcharakter der Organisation als regelsetzende Behörde und epistemische Gemeinschaft, die Deutungsmacht über politisch relevantes Wissen hat, Rechnung getragen werden könnte.

Auch wenn die Mitbestimmung auf betrieblicher wie auf Unternehmensebene in den vergangenen Jahren unter Druck geraten ist, so belegen die aus fehlenden Arbeitnehmer*innenrechten in supranationalen Organisationen entspringenden Probleme und Konflikte die Begrenztheit eines Führungsstils, der Interessengegensätze schlicht als Anachronismus und Partizipationsrechte als Effizienz- und Steuerungshindernis betrachtet. Die Verweigerung von Mitspracherechten der Beschäftigten führt überdies dazu, dass Reibungen und Konflikte in keineswegs vorteilhafter Weise den Weg in die Medien finden und in der Öffentlichkeit zusätzliche Vorbehalte gegen das „Projekt Europa“ nähren (vgl. Goodhart & Lastra, 2018).

Mit Bezug auf Forderungen einer Demokratisierung Europäischer Institutionen ist zu konstatieren, dass diese derzeit sowohl das technokratisch-autokratische Selbstverständnis der europäischen Funktionseliten als auch ein auf den nationalstaatlichen Rahmen beschränktes Demokratieverständnis vieler EU- und EZB-Kritiker gegen sich hat. Die EU und ihre Institutionen müssen hier zeigen, dass wirkliche demokratische Mitsprache und Kontrolle auch auf EU-Ebene funktioniert, statt sich immer nur auf die Souveränitätsübertragung zu berufen, die dem europäischen Primärrecht zugrunde liegt.

Von kritischer Bedeutung ist hier die Frage der Demokratisierung unabhängiger Institutionen und Agenturen, deren Legitimität nicht über das Mehrheitsprinzip zustande kommt (vgl. Vauchez 2016). Diese Unabhängigkeit insbesondere der EZB ist nur als „accountable independence“ mit den Erfordernissen demokratischer Selbstbestimmung kompatibel (vgl. Lastra, 2010, S. 54 sowie Amtenbrink & Lastra, 2008). Es handelt sich um eine Unabhängigkeit *innerhalb* der Verfassung der Gemeinschaft, nicht um eine Unabhängigkeit *von* den für diese Gemeinschaft geltenden normativen Demokratieprinzipen (Lastra, 2017, S. 1279). Wenn eine Organisation wie die EZB das ihr übertragene Mandat beansprucht, dann ist dies nur soweit legitim, wie sie sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch gegenüber ihren eigenen Mitarbeiter*innen die politischen Implikationen ihrer Entscheidungen offenlegt und eben nicht als bürokratische Monstermaschine agiert.

Die erfolgreiche Mobilisierung in der EZB ist jedoch insofern ermutigend, als dass sich in einem multinationalen Sozialmilieu und einem traditionell fern von Mitbestimmung konstituierten Beschäftigungssegment, dem hochqualifizierten öffentlichen Dienst, die funktionale Notwendigkeit verlässlicher Partizipationsrechte bestätigt und kontextbezogen neu begründet. Ein elitäres Selbstbewusstsein als AT-Beschäftigte kann sich dort nur schwer einstellen, wo es für alle ohnehin keine Tarifverträge gibt und die Mehrheit der Beschäftigten einen akademischen Abschluss – manchmal in mehreren Fächern – aufweist, sich organisationsintern aber gerade nicht als privilegierte Kategorie begreifen kann. Vielmehr lässt sich offensichtlich auch eine Klientel, die mit hoher individueller Bargaining-Power ausgestattet ist und ansonsten eher als gewerkschaftsfern gilt, für kollektives Handeln mobilisieren. Im Kampf um Mitbestimmung in europäischen Organisationen treten somit neue relevante Akteure und neue Konfliktlinien in Erscheinung.

Literatur

- Amtenbrink, F., & Lastra, R. M. (2008). Securing democratic accountability of financial regulatory agencies – A theoretical framework. In R. V. De Mulder (Hrsg.), *Mitigating risk in the context of safety and security – How relevant is a rational approach?* (S. 115–132). Rotterdam: OMV.
- Bogdandy, von A. (2015). Demokratisiert die EZB und den Europäischen Gerichtshof! Ein französisches Plädoyer zur Reform der EU-Institutionen. *FAZ* vom 18.03.15.
- Braun, B. (2017). *Two sides of the same coin? Independence and accountability of the European Central Bank*. Brussels: Transparency International EU. Abgerufen von: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/03/TI-EU_ECB_Report_DIGITAL.pdf
- Callewaert, J. (2017). Kontrolle ist gut, Vertrauen ist besser? Zu den Folgen von Gutachten 2/13. In S. Kadelbach (Hrsg.), *Die Welt und Wir – Die Außenbeziehungen der Europäischen Union* (S. 67–84.). Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845287461-67>

- De Ville, F., & Berckvens, D. (2015). What do European academics think about EMU reform? On broad support and German exceptionalism. *Bruges Political Research Papers* 41/2015.
- Fischer-Lescano, A. (2013). *Austeritätspolitik und Menschenrechte. Rechtspflichten der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding*. Rechtsgutachten im Auftrag der Kammer für Arbeiter/innen und Angestellte in Wien.
- Goodhart, C., & Lastra, R. (2018). Populism and central bank independence. *Open Economic Review*, 29: 49–68. <https://doi.org/10.1007/s11079-017-9447-y>
- Halten, U. (2005). *Europarecht und das Politische*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kocher, E. (2010). Europäische Tarifautonomie – Rechtsrahmen für Autonomie und Korporatismus. *juridikum* 4/2010. Abgerufen von: <https://d-nb.info/1160875650/34>
- Kocyba, H. (2017). Für Europa arbeiten? Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Zentralbank. *Revue Économique et Sociale*, 75(4), 7–53.
- Kotthoff, H. (2016). Arbeit, Arbeitsbewusstsein und Interessenorientierung von Hochqualifizierten Angestellten. *Industrielle Beziehungen*, 23(4), 415–439.
- Krarup, T. (2016). *Economic discourse and European market integration. The problem of financial market infrastructures*. Paris: Institut d'études politiques.
- Kunze, K. (2013). Welches Recht gilt? Arbeiten in Europa. *DATEV magazin. Magazin für Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte*, 10/13, 23–25.
- Lastra, R. M. (2010). Central bank independence and financial stability. *Estabilidad Financiera*, Num. 18, 49–66.
- Lastra, R. M. (2017). The evolution of the European Central Bank. *Fordham International Law Journal*, 35(5), 1260–1281.
- Levi-Faur, D. (2011). Regulatory networks and regulatory agencyfication. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 810–829. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.593309>
- Luttmer, N. (2015). Arbeitnehmer haben in der EZB kein Mitspracherecht. Interview mit Johannes Priesemann. *Frankfurter Rundschau* vom 14.06.15.
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 20. <https://doi.org/10.1080/01402389908425284>
- Mallien, J. (2015). Stresstester im Dauerstress – Ein knappes Jahr nach ihrem Start klagen viele in Europas Bankenaufsicht über ein hohes Arbeitspensum. *Handelsblatt* vom 02.10.15.
- Pistor, K. (1999). Codetermination in Germany: A socio-political model with governance externalities. In M. Blair, & Mark Roe (Hrsg.), *Employees and corporate governance* (S. 163–193). Washington, D.C.: Brookings Institute.
- Pistor, K. (2009). Corporate Governance durch Mitbestimmung und Arbeitsmärkte. In P. Hommelhoff, K. Hopt, & A. v. Werder (Hrsg.), *Handbuch Corporate Governance* (S. 231–252). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Puppis, M., Maggetti, M., Gilardi, F., Biela, J., & Papadopoulos, Y. (2014). The political communication of independent regulatory agencies. *Swiss Political Science Review*, 20(3), 388–412. <https://doi.org/10.1111/spsr.12118>
- Reccius, S. (2019). EZB-Mitarbeiter prangern Missstände an. *Wirtschaftswoche* vom 18.07.19.
- Rödl, F., & Callsen, R. (2015). *Kollektive soziale Rechte unter dem Druck der Währungsunion. Schutz durch Art. 28 EU-Grundrechtecharta?* Frankfurt am Main: Bund-Verlag.
- Roth, E. (2009). EZB-Streik für mehr Demokratie. *Frankfurter Rundschau* vom 03.06.09.
- Schmidt, V. A. (2013). *Does discourse matter in the politics of building social pacts on social protection. International experiences*. Santiago, Chile: United Nations Publication.
- Schützeichel, R. (2018). Externalismus, Enaktivismus und die Wissenssoziologie. In A. Pofertl, & M. Pfadenhauer (Hrsg.), *Wissensrelationen. Beiträge und Debatten zum 2. Sektionskongress der Wissenssoziologie* (S. 816–825). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.

- Streck, W. (2008). Zur Zukunft der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland. In *Perspektiven der Mitbestimmung in Deutschland: Wissenschaftliche Round-Table-Jahrestagung 24. Oktober 2007 in Berlin* (S. 166–178). Köln: Dt. Inst. Verlag.
- Thiele, M. (2014). *Europäisches Prozessrecht: Verfahrensrecht vor dem Gerichtshof der Europäischen Union*. München: Beck.
- Tucker, P. (2018). *Unelected power. The quest for legitimacy in central banking and the regulatory state*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.23943/9781400889518>
- Vauchez, A. (2016). *Europa demokratisieren*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Zschäpitz, H. (2015). Für die Mächtigen der EZB gelten andere Gesetze. *Die Welt* vom 22.05.15.
- Zydra, M. (2016). Gut bezahlte Jasager: Dicke Gehälter und wichtige Aufgaben machen die Europäische Zentralbank zum beliebten Arbeitgeber. Andererseits beklagen Teile der Belegschaft Vetternwirtschaft und Duckmäsertum. *Süddeutsche Zeitung* vom 02.03.16.

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub

universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.3224/indbez.v28i4.05

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20240709-112948-8



Dieses Werk kann unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 Lizenz (CC BY 4.0) genutzt werden.