
Verfrühter Nachruf

Rezension von: Anthony Ferner, Richard Hyman (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*, 2. Auflage, Blackwell Publishers, Oxford 1998, 550 Seiten, £ 24,99.

Unter den Bedingungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion fällt den nationalen Lohnpolitiken der Mitgliedsländer die Hauptlast der Anpassung an asymmetrische wirtschaftliche Schocks zu. Falls die Lohnpolitik in einigen wichtigeren EU-Ländern dieser Aufgabe nicht gewachsen sein sollte, würde dies (vor allem via Reaktion der Europäischen Zentralbank) auch auf die übrigen Mitgliedstaaten Auswirkungen haben. Und gravierende Unterschiede zwischen den nationalen Lohnverhandlungssystemen würden die europaweite Koordinierung der nationalen Lohnverhandlungen (welche sich aus der Notwendigkeit ergibt, deflationäre *'beggar-my-neighbour'*-Strategien zu vermeiden) wesentlich erschweren.

Kurz vor dem Inkrafttreten der Europäischen Währungsunion kommt aus diesen Gründen der Frage, ob die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme in der EU konvergieren oder signifikante Divergenzen fortbestehen, eine besondere Bedeutung zu.

Unter jenen Faktoren, welche eine Angleichung der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme begünstigen, ist an erster Stelle die Internationalisierung der Wirtschaft zu nennen. Wichtige Akteure der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Integration sind die transnationalen Konzerne (TNKs). Diese können zur europaweiten Homogenisierung der Arbeitsbeziehungen beitragen, und zwar auf verschiedene Art:

Erstens sind TNKs in der Lage, den Wettbewerb der Standorte auszunützen und jenes Arbeitsbeziehungssystem zu wählen, welches die jeweils günstigste Kosten-Nutzen-Relation verspricht. Da zwischen den EU-Mitgliedsländern die Lohnunterschiede größer sind als die Produktivitätsunterschiede, droht dieses *'regime-shopping'* soziales Dumping nach sich zu ziehen.

Zweitens können TNKs unter der Drohung der Produktionsverlagerung überall bestimmte Standards der Arbeitsorganisation, Arbeitszeitformen etc. durchsetzen. Und drittens bevorzugen große TNKs konzernspezifische *Human-Resource-Management-Strategien*, welche entsprechende nationale Usancen verdrängen. Die beiden letzten Punkte bedeuten, daß TNK-Töchter nicht mehr alle Aspekte der nationalen Arbeitsbeziehungen übernehmen, sondern in weiten Bereichen eigene, konzernspezifische Regelungen anwenden.

Aus diesen Beobachtungen über das Verhalten von TNKs wäre abzuleiten, daß die Arbeitsbeziehungen in der Branche X des Landes Y eher heterogener werden, da die Konzerne unterschiedliche Unternehmensstrategien verfolgen. Gleichzeitig aber konvergieren die betrieblichen Arbeitsbeziehungen in allen EU-Töchtern eines bestimmten TNK. Zunehmender intra-nationaler Diversität stünde somit zunehmende internationale Konvergenz der Arbeitsbeziehungen gegenüber.

Gegen diese Hypothese eines starken Einflusses der TNKs auf die nationalen Arbeitsbeziehungen werden jedoch gewichtige Argumente vorgebracht, welche die Widerstandsfähigkeit nationaler Arbeitsbeziehungssysteme betonen:

Erstens beruhen die Arbeitsbeziehungen in einem bestimmten TNK auf dem nationalen Arbeitsbeziehungssystem des jeweiligen Ursprungslandes. Zweitens bleiben viele Aspekte eines

nationalen Arbeitsbeziehungssystem durch TNKs unberührt, denn Erfolg auf internationalen Märkten ist mit ganz unterschiedlichen *'national business systems'* zu erzielen. TNKs orientieren sich bei Standortentscheidungen nicht nur an Lohnstückkostenvergleichen und der Kostenintensität von Arbeitsschutzbestimmungen. Und drittens zeigt die empirische Evidenz, daß soziales Dumping innerhalb der EU wenig relevant ist.

Aus all diesen Überlegungen läßt sich der Schluß ziehen, daß die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme aufgrund der Internationalisierung zweifellos unter nicht unerheblichen Druck geraten sind. Dabei sind jedoch nicht alle nationalen Systeme und nicht alle regulativen Bestandteile derselben gleichermaßen verletzlich (bzw. gleichermaßen anpassungsfähig). Die Beispiele erfolgreicher Anpassung von Gesamt- bzw. Subsystemen zeigen, daß die Herausforderungen zu bewältigen sind und wie sie zu bewältigen sind.

Zweifellos erhöhte der verschärfte internationale Konkurrenzdruck den Flexibilitätsbedarf der Unternehmungen in bezug auf Arbeitsorganisation, Betriebsdauer, Arbeitszeitformen usw. Vielen Beobachtern erschien aus diesem Grund noch vor wenigen Jahren eine weitgehende Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen als unausweichlich.

Tatsächlich nahm in den achtziger und neunziger Jahren die Bedeutung der betrieblichen Ebene im Rahmen der nationalen Verhandlungssysteme zu. Der Mikro-Korporatismus, also die institutionalisierten und informellen Kontakte zwischen Belegschaftsvertretern (Betriebsräten, gewerkschaftlichen Vertrauenspersonen etc.) und dem Management, war für die konkrete Umsetzung der obengenannten Flexibilisierungsschritte wesentlich. Eine Dezentralisierung fand somit statt, jedoch auf eine Weise, welche die übergeordnete-

ten, betriebsübergreifenden Verhandlungen keineswegs obsolet werden ließ: Die Übertragung von zusätzlichen Kompetenzen an die betriebliche Ebene wurde von den jeweiligen Branchenverbänden gesteuert. Diese 'organisierte' oder 'koordinierte' Form der Dezentralisierung stellte eine der wichtigsten Veränderungen der nationalen Verhandlungssysteme in den EU-Ländern während der letzten zwei Jahrzehnte dar. Lediglich in Großbritannien erfolgte eine 'unorganisierte' Dezentralisierung, welche das weitgehende Verschwinden betriebsübergreifender Verhandlungen zur Folge hatte.

In der Mehrheit der EU-Länder sind die Unternehmer offensichtlich nicht an einer vollständigen Dezentralisierung der Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen interessiert: Sie forderten und erreichten stärkere Flexibilität in den Betrieben, und die Verhandlungssysteme paßten sich diesen Erfordernissen an. Gleichzeitig sind sie aber auch am Fortbestand von überbetrieblichen Verhandlungsstrukturen interessiert, wo über jene Arbeitsbedingungen entschieden wird, die aus dem Wettbewerb genommen werden, wo über die Bereitstellung von öffentlichen Gütern verhandelt wird, die für die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen nationalen Wirtschaft unabdingbar sind, und wo die Voraussetzungen für dauerhaften sozialen Frieden stets aufs neue zu schaffen sind.

In einigen EU-Mitgliedstaaten nahm in den neunziger Jahren gleichzeitig mit der 'organisierten' Dezentralisierung die Bedeutung der nationalen Verhandlungsebene zu. Das von manchen bereits in den achtziger Jahren ausgerufenen oder gar beschworene 'Ende des Neo-Korporatismus' erwies sich als vorzeitiger Nachruf. Die Wiederbelebung bi- oder tripartiter Konzertierung ist eine der bemerkenswertesten Phänomene der europäischen Arbeitsbeziehungen in jüngster Zeit.

Die Ursachen der zahlreichen Versuche gesamtwirtschaftlicher Konzertierung zwischen Regierung und Sozialpartnern gehen aus den Länderbeiträgen des vorliegenden Sammelbandes deutlich hervor: die Währungsturbulenzen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, die Vollendung des Binnenmarkts, die Maastricht-Kriterien, der Stabilitätspakt, die bevorstehende Währungsunion, die hohe Arbeitslosigkeit, die Reform des Wohlfahrtsstaates. Sie veranlaßten nationale Regierungen dazu, mit den Sozialpartnern über die Einkommenspolitik, über Maßnahmen zur Hebung der Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Volkswirtschaft, über die Budgetkonsolidierung und über die Reformen in der Sozialpolitik in Verhandlung zu treten und Vereinbarungen zu treffen. Die betreffenden Regierungen suchten durch die Einbeziehung der Sozialpartner breitere Unterstützung für unpopuläre, aber längerfristig unumgängliche politische Vorhaben - und in vielen Fällen fanden sie diese auch. Beispiele wie das Scheitern der Berlusconi-Regierung in Italien und der Ausbruch von Massenprotesten in Frankreich im Dezember 1995 führen vor Augen, daß eine kooperative Strategie in der Regel dem Ausschluß der Sozialpartner aus dem Entscheidungsprozeß überlegen ist.

Der (von F. Traxler geprägte Begriff des) 'Angebotskorporatismus' der neunziger Jahre beinhaltet somit die Übertragung gewisser, für die Wettbewerbsfähigkeit und die längerfristige Wirtschaftsentwicklung wichtiger Kompetenzen an die Sozialpartner, wobei die konkrete Regelung dieser Materien auf unterschiedlichen Ebenen (national, Branche, Region, Betrieb) stattfindet. Stärker als in den siebziger Jahren kommt den Sozialpartnern daher (neben der distributiven) eine regulative Funktion zu. Da die Aufgabenteilung zwischen den Verhandlungsebenen einen wichtigen Teil der bi- oder triparti-

ten Abkommen darstellt, besteht in diesen Arrangements weniger Gefahr von Konflikten zwischen den Verbandsspitzen und der jeweiligen Mitgliederbasis als in der Hochblüte des distributiv orientierten Neo-Korporatismus der siebziger Jahre mit seinen nur teilweise meß- und kontrollierbaren Tauschgeschäften.

Am häufigsten wird Italien als Beispiel für die wachsende Bedeutung tripartiter Arrangements in den neunziger Jahren genannt. Zu Beginn dieses Jahrzehnts veranlaßten der politische Umbruch, die ökonomische Krise und die bevorstehende Vollendung des Binnenmarktes zu einer Wiederaufnahme der Konzertierung der Einkommenspolitik auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Im Juli 1992 schloß die Regierung Amato mit den sechs Arbeitgeberdachverbänden und den drei Gewerkschaftsbünden ein zentrales Abkommen mit dem Ziel, die Inflationsrate auf den europäischen Durchschnitt zu senken.

Als Wendepunkt in den nationalen Arbeitsbeziehungen bezeichnen Ida Regalia und Marino Regini, welche den Italien-Beitrag im vorliegenden Sammelband verfaßten, die dreiseitige Vereinbarung über Einkommenspolitik und Verhandlungsreform vom Juli 1993. Diese stellte einen gemeinsamen Versuch der Regierung und der Sozialpartner dar, die Arbeitsbeziehungen durch eine Reform des Kollektivverhandlungssystems auf eine völlig neue Grundlage zu stellen und die wirtschaftliche Entwicklung durch eine effektivere, mit anderen wirtschaftspolitischen Feldern regelmäßig abgestimmte Einkommenspolitik zu unterstützen. Das neue Kollektivverhandlungssystem besteht aus zwei Ebenen mit klar definierten Kompetenzen: den nationalen Branchenverhandlungen und den Verhandlungen auf Betriebsebene, welche auf Gewerkschaftsseite von den im März 1991 geschaffenen einheitlichen

Vertretungsgremien (RSA) geführt werden.

Weitere Abkommen auf zentraler Ebene folgten: 1995 zwischen Regierung und Gewerkschaften über die Reform des Sozialversicherungssystems, insbesondere die Pensionsreform; 1996 ein tripartiter Beschäftigungspakt.

Die beiden Autoren betonen, daß der bis dahin die italienischen Arbeitsbeziehungen charakterisierende Dualismus aus Voluntarismus und Informalität einerseits sowie Integration (institutionalisierte Einbeziehung der Sozialpartner in die Konzeption und Durchführung der Sozial- und Beschäftigungspolitik) und staatlicher Intervention (mittels Schlichtung) andererseits in den neunziger Jahren im Hinblick auf die neuen wirtschaftlichen Herausforderungen (v.a. die Währungsunion) nicht mehr funktional war, grundlegende Reformen also unabdingbar wurden. Die Nachteile von Voluntarismus und Informalität traten bereits in den achtziger Jahren deutlich zutage: Die Akteure verhielten sich unberechenbar, die kurzfristige Perspektive dominierte, und die getroffenen Vereinbarungen erwiesen sich als verwundbar gegenüber politischen Veränderungen.

Das Abkommen des Jahres 1993 über Einkommenspolitik und Verhandlungsreform stellt fraglos einen wesentlichen Fortschritt in der Institutionalisierung der italienischen Arbeitsbeziehungen dar, aber - und dies ist eine wichtige Einschränkung - es handelt sich dabei 'nur' um eine Vereinbarung über Regeln. Von gemeinsamen Vorstellungen über die grundsätzliche Ausrichtung wirtschaftlicher Entwicklung und daraus abgeleitete wirtschaftspolitische Prioritäten sind die italienischen Sozialpartner noch weit entfernt! Und ob die gesamtwirtschaftliche Konzertierung politischen Veränderungen standhält, ist (wie die jüngsten Konflikte über die Arbeitszeitpolitik andeuten) nach wie vor offen. Immerhin signalisiert das

Festhalten von Confindustria an dem zentralen Abkommen von 1993 eine Haltungsänderung der Arbeitgeber.

Schweden wiederum wird immer wieder als Beispiel dafür zitiert, wie ein einstiges sozialpartnerschaftliches Mustersystem an Konflikten innerhalb der Gewerkschaftsbewegung (zwischen Gewerkschaften des exponierten und des geschützten Sektors, zwischen jenen des privaten und jenen des öffentlichen Sektors, zwischen Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften über die Lohndifferenziale zwischen den Branchen und das Ausmaß vertikaler Lohnunterschiede) sowie zwischen den Sozialpartnern zerbrach.

Die Initiative zu einer Systemänderung ging von der privaten Arbeitgeberdachorganisation SAF aus: Angesichts der in den achtziger Jahren erwiesenen Unvereinbarkeit des fragmentierten und nicht mehr umfassend koordinierten Lohnverhandlungssystems mit der Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors beschloß die SAF im Februar 1990, selbst keine Verhandlungen mehr über Kollektivverträge zu führen und diese ausschließlich den Industrieverbänden zu überlassen. Weiters zogen sich die Arbeitgeber aus den meisten (aber keineswegs allen!) tripartiten Gremien des Staates zurück. Endziel der SAF war die völlige Dezentralisierung der Verhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen, d.h., diese sollten nur noch auf der betrieblichen Ebene stattfinden.

Wenngleich dieser Schritt der SAF das formelle Ende des in den dreißiger Jahren installierten schwedischen Modells der Sozialpartnerschaft bedeutete, so endete damit jedoch nicht die gesamtwirtschaftliche Konzertierung der Einkommenspolitik, wie Anders Kjellberg in seiner Landesstudie zeigt. Noch im Jahr 1990 sahen sich die Arbeitgeber veranlaßt, an einer staatlich initiierten - nämlich mittels Einsetzung einer Schlichtungskommission (Rehnberg-

Kommission) -, zentralen Konzertierung der Lohnverhandlungen teilzunehmen: Die auf diese Weise erzielte Aufhebung der Fragmentierung des Lohnverhandlungssystems stellte den einzig gangbaren Weg dar, die Lohninflation zu dämpfen.

Auch in den folgenden Lohnrunden der Jahre 1993 und 1995 spielten die staatlich eingesetzten Schlichter eine entscheidende Rolle. Die weiterhin auf der Branchenebene geführten Kollektivvertragsverhandlungen orientierten sich an den von den Schlichtern festgelegten Prinzipien. Die Arbeitgeber mußten in Schwedens tiefster Wirtschaftskrise seit den dreißiger Jahren eine Serie von Arbeitskonflikten fürchten und stimmten deshalb der Fortführung der Branchenverhandlungen zu.

Das schwedische Lohnverhandlungssystem der neunziger Jahre ist somit im Vergleich zum früheren gekennzeichnet durch eine größere Bedeutung der betrieblichen Ebene sowie durch verstärkte, indirekte (via Schlichtung) Bemühungen des Staates um eine Koordinierung der Lohnverhandlungen. Diese Art der Konzertierung bedeutet keine Rückkehr zu einem System mit drei Verhandlungsebenen, sondern die Etablierung einer Form gesamtwirtschaftlicher Koordinierung auf der Grundlage eines Systems mit zwei Verhandlungsebenen (Branche, Betrieb), wobei diese beiden so aufeinander abgestimmt sind, daß überschießende Lohndrift unterbunden wird.

Angesichts der hohen, technisch und organisatorisch bedingten Konfliktfähigkeit der Gewerkschaften gaben die Arbeitgeber (zumindest vorläufig) ihr Ziel der vollständigen Dezentralisierung der Lohnverhandlungen auf. In den Vordergrund traten vielmehr Bemühungen, prozedurale Reformen zu erreichen, welche die Häufigkeit von Arbeitskonflikten vermindern sollten, und zu einer Einigung über die Richtlinien der Lohnentwicklung zu gelangen.

In dieser Hinsicht dürfte das im März 1997 von den Arbeitgeberverbänden und (acht) Branchengewerkschaften der verarbeitenden Industrie geschlossene Kooperationsabkommen von großer Bedeutung sein: Gemäß diesem soll sich die Lohnfindung stärker als bislang an der Lohnentwicklung in der Industrie der anderen EU-Länder orientieren. Um Arbeitskonflikte möglichst zu vermeiden, müssen Verhandlungen auf der Branchenebene spätestens drei Monate vor Auslaufen der aktuellen Verträge beginnen. Ein paritätisch besetzter 'Industrieausschuß' wacht über die Umsetzung des Abkommens und kann vermittelnd tätig werden. Droht dennoch ein Arbeitskonflikt, so kann der Industrieausschuß einen Schlichter benennen, welcher u.a. das Recht hat, eigene Vorschläge einzubringen und Kampfmaßnahmen um zwei Wochen aufzuschieben.

Nach der reibungslos abgelaufenen Lohnrunde des Jahres 1997 sieht es so aus, als würde der neue Verhandlungsmodus den in ihn gesetzten Erwartungen entsprechen. Dies bedeutete, das auch in Schweden die Branche die wichtigste Verhandlungsebene bliebe. Möglicherweise handelt es sich bei dem Kooperationsabkommen in der Industrie um den Kern eines neuen schwedischen Verhandlungsmodells.

Wie die Herausgeber im Vorwort festhalten, liegt der Schwerpunkt der Beiträge in der vorliegenden zweiten Auflage stärker auf den jüngsten Veränderungen der nationalen Arbeitsbeziehungen, und die Abschnitte über die historischen Hintergründe wurden jeweils etwas gekürzt. All jenen, die am Stand der nationalen Arbeitsbeziehungen in den EU-Ländern, in der Schweiz und in Norwegen am Vorabend der Einführung der Währungsunion interessiert sind, bietet dieser Sammelband einen ausgezeichneten Ausgangspunkt.

Michael Mesch