

BÜCHER

Transnationale Arbeitsbeziehungen in der EU

Rezension von: Wolfgang E. Lecher,
Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.),
European Union – European Industrial
Relations?, Routledge, London 1998,
312 Seiten, £ 50,- (aktualisierte und
revidierte Neuauflage des 1994
erschienenen deutschen Titels Europäische
Union – Europäische Arbeits-
beziehungen, Bund Verlag, Köln).

Der von Lecher und Platzer herausgegebene und auch eingeleitete Sammelband befaßt sich mit der Frage, welche Szenarien der Koevolution zwischen Europäischer Union und transnationalen europäischen Arbeitsbeziehungen aus heutiger Sicht Plausibilität beanspruchen können. Wird der wirtschaftliche und politische Integrationsprozeß Europas auch zu einer Konvergenz der nationalen Arbeitsbeziehungen führen (müssen)? Werden sich europäische, also transnationale Arbeitsbeziehungen entwickeln, und wird es daher auch europaweite Tarifverhandlungen und -verträge geben? Welche Rolle werden die Sozialpartner bei der Politikgestaltung in der EU einnehmen?

In insgesamt 21 Beiträgen wird versucht, der außerordentlichen Komplexität dieser Fragestellungen gerecht zu werden, wobei die Behandlung der Themen in vier Teilen des Buches erfolgt: Im ersten Teil wird der Kontext diskutiert, der den Rahmen für die Akteure der Arbeitsbeziehungen bestimmt, insbesondere vor dem Hintergrund des

Maastricht-Vertrages; der zweite Teil enthält interessenpolitische Stellungnahmen von Unternehmern und nationalen und europäischen Unternehmensverbänden sowie von nationalen und europäischen Gewerkschaftsorganisationen zum Thema europäische Arbeitsbeziehungen; der dritte Teil umfaßt drei Beiträge zur Frage der Institution des Europäischen Betriebsrates, und im vierten Teil werden die Arbeitsbeziehungen und deren jüngste Entwicklungen in Europa, den USA und Japan verglichen.

Wie bereits aus den eingangs skizzierten Fragen offenbar wird, beschränken sich die Beiträge keineswegs auf die Arbeitsbeziehungen im engeren Sinn, also auf die institutionelle Gestaltung politischer und ökonomischer Beziehungen zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und dem Staat, sondern umschließen den gesamten Themenkreis der Sozial-, Beschäftigungs- und Lohnpolitik sowie natürlich auch das zentrale Thema der Tarifverhandlungen. Das ist schon deshalb sinnvoll, weil der Fortschritt der Entwicklung europäischer Arbeitsbeziehungen nicht zu trennen ist von den Schritten hin zu einer Europäischen Sozialunion und den damit verbundenen Agenda der Sozialpolitik.

Es wird davon Abstand genommen, die Inhalte der Einzelbeiträge zu referieren. Deren angemessene Würdigung wäre bei der Fülle und Komplexität der angesprochenen Themen im Rahmen einer knappen Rezension nicht möglich, wozu auch die Tatsache beiträgt, daß unter den Aufsätzen sowohl wissenschaftliche Artikel als auch offiziöse Meinungen der Kommission und interessenpolitische Statements von Sozialpartnern zu finden sind. Es soll daher

im folgenden versucht werden, die wichtigsten Aussagen des Buches durch die Diskussion von folgenden drei zentralen Themen zu strukturieren: 1.) die europäische Sozialpolitik, 2.) die Europäischen Betriebsräten und 3.) die Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene.

Im Bereich der europäischen Sozialpolitik sind eindeutig Fortschritte für die Rolle und die Möglichkeiten der europäischen Sozialpartner (UNICE, Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe: Dachverband der Europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände; CEEP, Centre Européen des Entreprises à participation Publique: Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft; ETUC, European Trade Union Confederation: Europäischer Gewerkschaftsbund) zu beobachten. Im Rahmen des (1985 von Delors initiierten) Sozialen Dialogs, der durch den Maastricht-Vertrag eine rechtliche Basis erhielt, ist die Rolle der Sozialpartner in mehrfacher Hinsicht aufgewertet worden. Hervorhebenswert ist dabei, daß es den Sozialpartnern nunmehr möglich ist, Themen, die für sie von besonderer Bedeutung sind, an sich zu ziehen (und damit der Kommission – für einen definierten Zeitraum – zu entziehen) und darüber zu verhandeln. Weiters ist erstmals eine offizielle Zusammenarbeit der Sozialpartner mit dem Europäischen Rat durch regelmäßige Arbeitstreffen möglich sowie mit den EU-Staats- und Regierungschefs am Vorabend von europäischen Gipfeltreffen. Durch die sog. Christophersen-Klausel kann zudem die Umsetzung sozialpolitischer Richtlinien auf der nationalen Ebene den Sozialpartnern überlassen werden. Die Sozialpartner haben das Recht, von der Kommission zweimal konsultiert zu werden, bevor diese sozialpolitische Anträge einbringt; bei der ersten Konsultation geht es um die Fragen, welche Ebene die geeignete für die zur Diskussion ste-

henden Regulierung ist und, falls es die europäische Ebene ist, welches Rechtsinstrument (Empfehlung, Richtlinie) gewählt werden soll; bei der zweiten Konsultation geht es um die Frage des Inhaltes des Antrages. Im einzelnen haben die Sozialpartner Möglichkeiten der Mitgestaltung in folgenden Bereichen: Aus- und Weiterbildung für Arbeitslose; Modernisierung der Arbeitsorganisation; Durchführung von Beschäftigungsleitlinien; Bericht an den Europäischen Rat über den industriellen Wandlungsprozeß.

Deutlich geringere Fortschritte für die Sache der europäischen Arbeitsbeziehungen lassen sich im Bereich der Institutionalisierung sozialpartnerschaftlicher Verhandlungsformen ausmachen. Nach dem Maastricht-Vertrag haben die Sozialpartner die Möglichkeit, auf vier Ebenen Verhandlungen aufzunehmen, nämlich 1.) auf der Ebene der multisektoralen europäischen Verbände (UNICE, CEEP, ETUC); 2.) jener der europäischen Branchenverbände; 3.) der interregionalen (grenznahen und grenzüberschreitenden) Organisationen und 4.) der Ebene der transnationalen Unternehmen. Die meisten Autoren des Bandes betrachten die Entwicklungen auf der letzteren Ebene, jener der transnationalen Unternehmen, als die bei weitem erfolgversprechendsten, weil es hier geltendes Gemeinschaftsrecht betreffend die Einsetzung der Europäischen Betriebsräte (EBR) gibt (Richtlinie 94/45/EG). Nach Artikel 1 dieser Richtlinie soll in "allen gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen auf Antrag ... zum Zweck der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer entsprechend den in dieser Richtlinie niedergelegten Bedingungen und Modalitäten und mit den darin vorgesehenen Wirkungen ein Europäischer Betriebsrat eingesetzt oder ein Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer geschaffen" werden. Schon

aus dem Wortlaut des ersten Artikels der Richtlinie wird klar, daß damit wesentliche Agenda eines Betriebsrates nach österreichischem Verständnis, insbesondere Tarifverhandlungen, aus dem Tätigkeitsfeld des EBR ausgeklammert bleiben.

Die EBR-Richtlinie umfaßte ursprünglich 17 europäische Länder (die 15 EU-Länder, jedoch ohne Großbritannien, und die drei EWR-Länder Island, Norwegen und Liechtenstein), mit der Änderung gem. Richtlinie 97/74/EG ist aber auch Großbritannien miteinbezogen. Zum Zeitpunkt des ursprünglichen Inkrafttretens wurde geschätzt, daß etwa 1.300 Unternehmen mit rund 15 Mio. Beschäftigten von der Richtlinie betroffen wären (Lecher). Im September 1996 waren ca. 100 EBR etabliert, also in etwa 8% aller betroffenen Unternehmen.

Marginson fragt in seinem Beitrag nach den Motiven und Anreizen für die Arbeitnehmer einerseits und Arbeitgeber andererseits, einen EBR einzurichten. Für die Arbeitnehmerseite sind die Gründe eher naheliegend, da sie im Rahmen der Bestimmungen des EBR u.a. das Recht erhält, über außergewöhnliche Umstände, die erhebliche Auswirkungen auf die Interessen der Arbeitnehmer haben, insbesondere bei Verlegung oder Schließung von Unternehmen oder Betrieben oder bei Massenentlassungen, unterrichtet zu werden. Weiters hat sie dann das Recht, auf Antrag mit der Leitung des gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens zusammenzutreten, um hinsichtlich der Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen auf die Interessen der Arbeitnehmer informiert und angehört zu werden. Neben den direkten Vorteilen für die Arbeitnehmer ergeben sich aber aus der Errichtung und den Prozeduren des EBR auch indirekte Nutzen, die z.B. in der verbesserten transnationalen Kommunikation und dadurch bedingten Lerneffekten oder im Abbau

von Konfliktpotentialen zwischen Arbeitnehmerorganisationen in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten bestehen. Auf der Arbeitgeberseite sind es nach bisherigen Erfahrungen vor allem langfristig, strategisch denkende Unternehmer, die versuchen, die Arbeitnehmerseite verstärkt in den immer rascheren technologischen und unternehmerischen Wandel miteinzubeziehen und damit das Unternehmen flexibler und schlagkräftiger zu machen, bei gleichzeitigem Abbau innerbetrieblicher Reibungsmomente.

Daß schon seit 1985, zunächst vorwiegend in Frankreich und auf freiwilliger Basis (Rehfeldt, S. 208ff), EBR etabliert wurden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie auf absehbare Zeit auf die Möglichkeiten eines Informationsinstrumentes beschränkt bleiben werden.¹ Dies liegt einerseits an der klaren Absage der Arbeitgeberseite an zusätzliche Kompetenzen für den EBR (z.B. Reid, S. 131) und andererseits an der uneinheitlichen Linie der Arbeitnehmer. Während etwa der Europäische Gewerkschaftsbund (ETUC) die Etablierung grenzüberschreitender europäischer Tarifverhandlungen anstrebt, ist dies für den Bund der Europäischen Metallarbeiter (EMF) kein unmittelbares und auch kein mittelfristiges Ziel (Gerstenberger-Sztana/Thierion, S. 183). Nicht nur ist es für die meisten nationalen Gewerkschaften kaum vorstellbar, daß sie Verhandlungskompetenzen und damit Macht an eine supranationale Ebene abgeben (Keller, S. 50ff), auch die Durchsetzung supranational getroffener Vereinbarungen auf nationaler Ebene würde äußerst schwierig, weil den Arbeitnehmern in den einzelnen Ländern ganz unterschiedliche rechtlich zulässige Mittel dafür zur Verfügung stehen, mit denen sie ein und demselben Arbeitgeber bei der Verfolgung desselben Zieles entgegenzutreten (Blank, S. 166). Als zentrales Problem für die Funktionalität der EBR

wird daher die institutionelle Inkompatibilität des EBR mit bestehenden nationalen Formen der Repräsentation der Arbeitnehmerinteressen gesehen bzw. umgekehrt die Integration des EBR mit den unterschiedlichen nationalen Systemen als Vorbedingung einer effektiven Arbeitsweise betrachtet (Lecher, S. 242 ff).

Damit sind wir aber bei den Tarifverhandlungen, dem zentralen Bereich der Arbeitsbeziehungen und der Frage angelangt, ob Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene erstens sinnvoll und zweitens auch praktikabel sind. Armingeon geht in seinem Beitrag auf die Frage der Praktikabilität ein und sieht in der strukturellen Ähnlichkeit nationaler Arbeitsbeziehungen eine notwendig Voraussetzung für die Etablierung von Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene.

Nun weisen aber die nationalen Systeme ein hohes Maß an institutioneller Variation auf, und es gibt auch keine empirischen Hinweise auf einen Konvergenzprozeß.² Auf absehbare Zeit erscheinen daher europäische Tarifverhandlungen unwahrscheinlich. Daß die Vertreter der Arbeitgeberseite solche Verhandlungen nicht nur nicht praktikabel, sondern auch als nicht sinnvoll erachten (z.B. Reid, S. 121-124), wird nicht weiter verwundern. Sie argumentieren, daß eine derartige Zentralisierung von Verhandlungskompetenz dem weltweiten Trend zur Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen völlig zuwiderlaufen würde und außerdem die Legitimität der Arbeitnehmervertretung auf europäischer Ebene durch die Gewerkschaften aufgrund ihrer zum Teil äußerst niedrigen Organisationsgrade schlicht und einfach nicht gegeben ist. Aber auch die Arbeitnehmerseite ist bezüglich dieser Frage keineswegs geschlossen, wie bereits erwähnt wurde. So verwundert es wenig, daß im Sozialprotokoll zum Maastricht-Vertrag ein Eingreifen der EU in die zentralen Be-

reiche und Rechte tarifvertraglicher Auseinandersetzungen (Freiheit der Bildung von Vereinigungen, Streik- und Aussperrungsrecht) explizit ausgeschlossen wird.

Betrachtet man also die Entwicklungschancen und die Funktionalität von Arbeitsbeziehungen auf supranationaler, europäischer Ebene in einem wirtschaftlich immer stärker integrierten Europa aus der Perspektive der drei Aspekte Tarifverhandlungen, Europäische Betriebsräte und Sozialer Dialog, so lassen die Beiträge des vorliegenden Bandes folgende Schlüsse zu:

1.) Für Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene gibt es auf absehbare Zeit keine Aussichten, selbst in jenen Unternehmen, die bereits seit geraumer Zeit einen EBR eingeführt haben. Weder sind die Arbeitnehmervertreter uneingeschränkt für eine Überlassung nationaler Macht- und Verhandlungsbefugnisse an eine supranationale Institution, noch können sich die Arbeitgebervertreter mit einem derart "zentralistischen" Instrument anfreunden.

2.) Positiver ist die Situation und Entwicklung der Europäischen Betriebsräte zu beurteilen. Daß die Umsetzung der einschlägigen EU-Richtlinie bis spätestens 1999 zu erfolgen hat, wird von Arbeitnehmerseite als wichtiger symbolischer Erfolg gesehen, und es gibt sowohl für die Arbeitnehmer wie auch für die Arbeitgeber definitive Anreize, sich dieses Instrumentariums zu bedienen. Wenngleich von Arbeitnehmerseite eine langfristige Entwicklung der EBR in Richtung Tarifverhandlungsinstitutionen nicht ausgeschlossen wird, scheint Konsens darüber zu herrschen, daß es sich mittelfristig um nicht mehr – aber auch um nicht weniger – als ein Informations- und Konsultationsinstrument handelt.

3.) Noch eine Stufe günstiger sind die Möglichkeiten der europäischen Sozialpartner (-institutionen) hinsichtlich ihrer zukünftigen Mitgestaltung der europäi-

schen Sozial- und Beschäftigungspolitik einzuschätzen. Sie haben im Rahmen des Sozialen Dialogs nach und nach Rechte zugewiesen bekommen, die sie als primäre Akteure im Bereich der Sozialpolitik ausweisen. Hier sind auch sichtbare Erfolge zu erkennen, wie etwa die Bestimmungen über Karenzzeiten und Teilzeitarbeit.

Der Leser gelangt somit zu einer durchaus differenzierten Einschätzung der aktuellen Situation der Arbeitsbeziehungen auf europäischer Ebene, was nicht zuletzt die Tatsache widerspiegelt, daß die EU eben stark fragmentiert und pluralistisch und weniger korporatistisch strukturiert ist. Für die Zukunft werden andererseits auch Chancen für die (Weiter-) Entwicklung der Arbeitsbeziehungen durch die Realisierung der Währungsunion gesehen. Weil in dieser der Lohn- und Einkommenspolitik eine zentrale Rolle für die Stabilitätspolitik zukommt³, sind passende Verhandlungsstrukturen gefragt, die diesen Politikbereich effektiv zu nutzen in der Lage sind. So läßt sich zusammenfassend auch ein euro-optimistisches Resümee (Platzer, S. 115) ziehen, wenn man die durch den Ver-

trag von Maastricht, durch die EBR-Richtlinie und auch durch die Währungsunion entfachte Dynamik als Grundlage positiver Zukunftschancen der Sozialpartner betrachtet und gleichzeitig die durch die institutionelle Vielfalt und Zersplitterung bedingten Grenzen für die Sozialpartner akzeptiert.

Wolfgang Blaas

Anmerkungen

¹ Das geht soweit, daß einzelne Unternehmen (wie z.B. Digital Equipment) den EBR durch ein elektronisches Informationssystem ersetzen, welches den Arbeitnehmervertretern zweimal im Jahr einen Bericht via email zusendet (Blank, S. 163).

² Vgl. Armingeon, S. 72ff sowie Traxler, Franz, Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Weg zur Konvergenz?, in: Mesch, Michael (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa (Wien 1995).

³ Der Vertrag von Maastricht enthält die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die der Konvergenz der wirtschaftlichen Leistung dienlich ist. Dies impliziert wiederum eine stabilitätsorientierte, an den Produktivitätszuwächsen orientierte Lohnpolitik.