
Arbeitsbeziehungen und europäische Integration

Rezension von: Berndt Keller, Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.), *Industrial Relations and European Integration. Trans- und Supranational Developments and Prospects*, Ashgate, Aldershot 2003, 182 Seiten, £ 46,50.

Der von Berndt Keller und Hans-Wolfgang Platzer herausgegebene Sammelband gibt einen Überblick über die aktuellen Entwicklungen der industriellen Beziehungen in der EU. Die besondere Qualität dieses Buches liegt in der konzisen und dennoch umfassenden Darstellung des Themas. Die Beiträge der Autoren lassen eine Vielzahl von Perspektiven erkennen, die den unterschiedlichen Aspekten des Europäisierungsprozesses im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik sowie der transnationalen Koordinierung kollektiver Verhandlungen Rechnung trägt. Dem umfassenden, auf das gesamte Gebiet der Gemeinschaft gerichteten Blick der Autoren wohnt allerdings die Schwäche inne, länderspezifische Besonderheiten der Produktions- und Branchenstruktur, des Systems industrieller Beziehungen und die typischen Handlungspraktiken und -traditionen der nationalen Akteure zu vernachlässigen.

Im Mittelpunkt des Interesses der Autoren steht die Frage nach der „sozialen Dimension“ des Prozesses der europäischen Integration. Von besonderer Bedeutung für den Integrationsprozess waren die Änderungen, die mit dem Vertrag von Maastricht (1992) einhergingen. Mit dem Abkommen zur Sozialpolitik, das die Einführung des Prin-

zips der qualifizierten Mehrheitsentscheidung für wichtige Themenbereiche vorsieht und den europäischen Sozialpartnern mehr Autonomie und Gestaltungsmöglichkeiten zuweist, waren – vor allem von Seiten der Gewerkschaften – Hoffnungen auf eine Europäisierung der Arbeitsbeziehungen verknüpft. Doch hat sich im Verlauf der Realisierung der EWWU weder eine singuläre und umfassende Struktur zur Verhandlung europäischer Kollektivverträge herausgebildet, noch hat sich die Strategie der Harmonisierung von Arbeits- und Beschäftigungsstandards als umsetzbar erwiesen. Vielmehr scheinen andere, neuere Formen der sozialen Regulierung in ein überzeugendes Konzept der Europäisierung Eingang zu finden, die nicht nur flexibler sind, sondern v. a. auf freiwilligen, unverbindlichen Vereinbarungen basieren.

Der Darstellung der Beiträge der einzelnen Autoren soll als Ordnungsprinzip die jeweilige Ebene des Systems der Arbeitsbeziehungen zugrunde gelegt werden, an der die Analyse der Autoren ansetzt. Entsprechend der Strukturierung nationaler Tarifsysteme wird zwischen drei Ebenen (gesamtwirtschaftlich-sektorübergreifende Ebene, sektorale Ebene und betriebliche Ebene), denen transnationale bzw. europäische Reichweite zukommt, unterschieden. Der Prozess der Europäisierung lässt sich im Hinblick auf die Entstehung neuer Institutionen als „vertikale“ Integration bezeichnen, die zur Hausbildung neuer Akteure auf europäischer Ebene führt, wie von Keller und Platzer in ihrer Einleitung beschrieben. Als Strategien horizontaler Koordinierung gelten grenzüberschreitende, transnationale Initiativen der lohn- oder beschäftigungspolitischen Koordinierung. Im Folgenden soll auf

die Beiträge eingegangen werden, die sich mit jenen Akteuren beschäftigen, die durch eine institutionelle Verankerung auf der europäischen bzw. transnationalen Ebene gekennzeichnet sind, danach folgt die Darstellung unilateraler gewerkschaftlicher Koordinierungsinitiativen und der europäischen Beschäftigungspolitik.

Institutionalisierte transnationale Interessenvertretung

Mit dem Vertrag von Maastricht hat sich der Handlungsspielraum der Sozialpartner auf europäischer Ebene, d. s. der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und die europäischen Arbeitgeberverbände UNICE (Privatwirtschaft) und CEEP (öffentlicher Sektor), erweitert. Den institutionellen Rahmen für Verhandlungen und Beratungen der Europäischen Sozialpartner bilden die Sozialen Dialoge, die sowohl auf sektorübergreifender als auch auf sektoraler Ebene (wie im Vertrag von Amsterdam festgeschrieben) stattfinden können.

Sektorübergreifender Sozialer Dialog

In ihrer Analyse der im Rahmen des Sozialen Dialogs stattgefundenen Verhandlungen und deren Ergebnissen kommt Falkner zu dem Schluss, dass die sog. „*non-deals*“ und „*non-decisions*“ überwiegen. Entsprechend dem Ausmaß ihrer Verbindlichkeit unterscheidet die Autorin einerseits zwischen Vereinbarungen, die als Richtlinie verabschiedet werden („*negotiated legislation*“), wie im Fall der Richtlinien zum Elternurlaub, zur Teilzeitarbeit und zu den Werkverträgen, und andererseits zwischen unverbindlichen Vereinbarungen, die – dem Subsidiaritäts-

prinzip folgend – von den Sozialpartnern in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, wie im Falle des Abkommens zur Telearbeit. Andererseits wurden in anderen, sehr konfliktären Bereichen keine Verhandlungen aufgenommen (Beweislastumkehr bei sexueller Diskriminierung, sexuelle Belästigung, Information und Konsultation von Arbeitnehmern in nationalen Unternehmen), oder die Kommission hat nach dem Scheitern von sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen einen Richtlinienvorschlag entworfen, wie im Fall des Europäischen Betriebsrats, der dann im Rat verabschiedet wurde („*non-deals*“, „*non-negotiations*“).

Auf Grund der eher mäßigen Ergebnisse sozialpartnerschaftlicher Verhandlungen auf europäischer Ebene spricht Falkner von einer „*corporatist policy community*“, die verschiedene supranationale und nationale korporatistische Arrangements erfasst, die über das klassische Konzept des Euro-Korporatismus hinausgehen. Die Sozialpartner der Arbeitnehmerseite, die – im Gegensatz zur Arbeitgeberseite – ein grundsätzliches Interesse an gemeinsamen Vereinbarungen haben, sind auf die Initiative von Rat und Kommission angewiesen, Beratungen über einen Richtlinienentwurf nach dem legislativen Verfahren aufzunehmen. So steigt die Verhandlungsbereitschaft der Arbeitgeberverbände, um eine verbindliche und für sie oft weniger günstige Regulierung zu vermeiden. Ohne den „Schatten des Gesetzes“ sind erfolgreiche Verhandlungen im Rahmen des Sozialen Dialogs unwahrscheinlich.

Sektoraler Sozialer Dialog

Die Veränderungen der institutionellen Strukturen des sektoralen Sozialen Dialogs analysiert Keller in seinem Bei-

trag. Betrachtet man die Anzahl formaler Dialogforen der europäischen Industrieverbände, deren Einrichtung durch die Bestimmungen im Vertrag von Amsterdam (1998) begünstigt werden soll, wird deutlich, dass nur in wenigen Sektoren, in denen zuvor keine Dialogausschüsse zu beobachten waren, diese in der Phase von 1999 bis 2001 aufgebaut wurden. Auch was die Qualität der Ergebnisse des sektoralen Sozialen Dialogs betrifft, überwiegen nach wie vor unverbindliche Vereinbarungen und gemeinsame Erklärungen.

Die Ursachen für die nur sehr begrenzten Fortschritte auf der sektoralen Dialogebene sieht Keller v. a. im Fehlen eines einheitlichen Interesses der Kommission, Vereinbarungen in den verschiedenen Branchen zu fördern. Die gewerkschaftlichen Akteure der Sektorebene sind in noch stärkerem Maße als jene auf der sektorübergreifenden Ebene auf die Initiative der Kommission angewiesen, weil ihnen auf Grund der mangelnden Organisation der Arbeitgeberseite auf der Branchenebene ein Verhandlungspartner fehlt. Da eine Änderung dieser strukturellen Defizite nicht zu erwarten ist, beurteilt Keller die Zukunft des sektoralen Sozialen Dialogs in einem erweiterten Europa eher skeptisch.

Europäischer Betriebsrat

Zu einem optimistischeren Urteil kommen Müller und Platzer, die sich in ihrem Beitrag mit dem Regulierungspotenzial des Europäischen Betriebsrats (EBR) beschäftigen. Aus ihrer Analyse der Entwicklungsphasen des rechtlichen Rahmens und der Praxis des EBR leiten die Autoren eine Typologie dieser Institution ab, wobei der „aktivste“ Typus, dessen Funktionen über Information und Kommunikation

hinausgehen, eine eigenständige europäische Ebene industrieller Beziehungen bildet. Die EBR-Richtlinie begründet einen neuen Regulationsmodus, den die Autoren als „*regulated self-regulation*“ bezeichnen, der auf den Prinzipien von Verhandlungen, prozeduralen Regeln und satzungsmäßiger Mindestbestimmungen basiert.

Initiativen unilateraler horizontaler Koordinierung

Die Interessengegensätze der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite hinsichtlich einer Koordinierung lohn- und beschäftigungspolitischer Angelegenheiten spiegeln sich im asymmetrischen Charakter grenzüberschreitender Koordinierungsinitiativen wider, die fast ausschließlich von den Gewerkschaften eingeleitet wurden. Die wichtigsten und am weitesten fortgeschrittenen transnationalen Koordinierungsaktivitäten der gewerkschaftlichen Akteure der sektorübergreifenden sowie der sektoralen Ebene und ihre Implikationen für die Entstehung eines europäischen Systems industrieller Beziehungen beschreibt der Beitrag von Schulten. Gewerkschaftliche Koordinierungsstrategien, die sowohl eine quantitative Komponente in Form einer produktivitätsorientierten Lohnformel als auch eine qualitative Komponente bezüglich Arbeitsbedingungen, Weiterbildung etc. beinhalten, sind im Metallsektor am weitesten fortgeschritten. Von Bedeutung sind dabei auf der europäischen Verbandsebene die Koordinierungsregel des Europäischen Metallarbeiterbundes (EMB) und die interregionalen Tarifverhandlungsnetzwerke der deutschen IG Metall und ihrer Partnerorganisationen verschiedener Nachbarländer.

Die Schwäche dieser unilateralen Ko-

ordinierungsstrategien liegt in der Unverbindlichkeit der Vereinbarungen und im oft widersprüchlichen Verhältnis zu wettbewerbsorientierten nationalen Strategien der makroökonomischen Konzertierung, wie z. B. in Belgien (vgl. Traxler und Schulten).

Im Allgemeinen erscheinen Koordinierungsstrategien auf der Branchenebene Erfolg versprechender als auf der sektorübergreifenden Ebene. Am bedeutendsten sind die transnationalen Tarifverhandlungsnetzwerke des Metallsektors, denen v. a. Informationscharakter zukommt. Eine effizientere lohnpolitische Koordinierung soll durch eine verstärkte Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Metallarbeiterbund erreicht werden.

Europäische Beschäftigungspolitik

Die Entwicklung der europäischen Beschäftigungsstrategie vom Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (1993) bis hin zur Beschäftigungsstrategie von Lissabon (2002) steht im Zentrum der Analyse von Goetschy. Obwohl auch für die europäische Beschäftigungspolitik der Vertrag von Amsterdam einen wichtigen Impuls gesetzt hat, wurde die Grundlage einer gemeinsamen Vorgangsweise schon mit dem multilateralen Überwachungsverfahren des Gipfels von Essen (1994) gelegt. Die Lissabon-Strategie sieht für die europäischen Sozialpartner im Rahmen des Sozialen Dialogs eine verstärkte Beteiligung in beschäftigungspolitischen Angelegenheiten vor. Im Feld der Sozial- und Beschäftigungspolitik gewinnt der Regulierungsmodus der „offenen Koordination“ an Bedeutung. Diese Form der Koordinierung, die von voluntaristischen, „weicheren“ Vereinba-

rungen und Kontrollmechanismen (z. B. *benchmarking*, Implementierung durch nationale Akteure) gekennzeichnet ist, entspricht der Mischung aus intergovernmentaler und Gemeinschaftslogik, nach der die beschäftigungspolitische Mehrebenenstrategie der EU funktioniert. Sie lässt sich außerdem mit einer Entwicklung zu mehr Konvergenz und gleichzeitig auch zu mehr Diversität vereinbaren. Trotz der Verschränkung verschiedener Politikfelder (z. B. Beschäftigungspolitik und Reform sozialer Sicherungssysteme, Bildungspolitik etc.), die durch die offene Koordination gefördert wird, konnte die Unterordnung der Beschäftigungsziele unter geldpolitische und ökonomische Leitlinien, die im Stabilitätspakt festgeschrieben sind, nicht aufgehoben werden, da die Beschäftigungsleitlinien unverbindlich sind.

Ausblick

Welche Schlussfolgerung für die zukünftige Entwicklung der industriellen Beziehungen auf europäischer Ebene lässt sich nun aus der Vielfalt der Beiträge ziehen? Ein Kristallisationspunkt ist die Notwendigkeit eines Mehrebenensystems der Koordinierung, das den unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten und Handlungspraktiken der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen und deren Akteuren gerecht wird. In seiner Strukturanalyse der nationalen Kollektivverhandlungssysteme und -praktiken kommt Traxler zu dem Schluss, dass eine effiziente grenzüberschreitende lohnpolitische Koordinierung in der EWWU, in der die gemeinsame Geldpolitik eine Anpassung an ökonomische Schocks über die Wechselkurse ausschließt, aus der Kombination einer intra-verbandlichen Koordinierung durch den EGB und die

europäischen Branchenverbände und der Lohnführerschaft eines gesamtwirtschaftlich bedeutenden Sektors (wie der Metallindustrie) am Erfolg versprechendsten ist.

Der Autor weist auf die Stabilität der nationalen Systeme industrieller Beziehungen hin, die sich in den meisten Staaten an der Koinzidenz einer makroökonomischen Konzertierung (z. B. nationale Beschäftigungspakte) und einer organisierten Dezentralisierung der Lohnverhandlungen von der gesamtwirtschaftlichen auf die sektorale oder betriebliche Ebene ablesen lässt. Der Dezentralisierungsprozess verläuft deshalb organisiert, da eine Koordinierungswirkung von den übergeordneten auf die nachfolgenden Verhandlungsebenen aufrechterhalten bleibt („vertikale Koordinierung“). Allerdings schließt auch ein netzwerkförmiger, nicht-hierarchischer Koordinierungsmodus das Problem von Zielkonflikten zwischen nationaler und transnationaler Koordinierung nicht aus, wenn nationale Akteure eine wettbewerbsorientierte lohnpolitische Strategie verfolgen, da diese in der EWWU Lohnexternalitäten (d. h. Lohnabschlüsse unter dem Produktivitätswachstum) leichter externalisieren können (vgl. auch Schulten). Außerdem lässt sich hinsichtlich der Effektivität des Koordinierungsmusters der Lohnführerschaft einwenden, dass in Branchen außerhalb des traditionell stark organisierten

industriellen Sektors, wie z. B. persönliche Dienstleistungen oder Gewerbe, einheitliche und überregionale Kollektivverträge oft gar nicht mehr abgeschlossen werden.

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch im Feld der europäischen Beschäftigungspolitik beobachten. Im Kontext der EWWU hat sich der Regulierungsmodus der offenen Koordination entwickelt, der dem Subsidiaritätsprinzip folgend dezentrale und horizontale Prozesse der Europäisierung statt „vertikal“ integrierter supranationaler Entscheidungsmechanismen hervorgebracht hat (vgl. Goetschy). Trotz der beschriebenen Vorteile, die dieser Regulierungsmodus bietet, kann die offene Koordination keineswegs als Ersatz – sondern nur als Ergänzung – für das legislative Verfahren betrachtet werden. Entscheidend ist darüber hinaus die Koordinierung zwischen den Verfahren der offenen Koordination in verschiedenen Politikfeldern, ohne eine Hierarchisierung von Politikzielen zu bewirken. Die nächsten Erweiterungsrunden der EU stellen jedenfalls eine große Herausforderung für eine gemeinsame lohn- und beschäftigungspolitische Strategie dar. Welche unterschiedlichen Ausprägungsformen die „Europäisierung“ der industriellen Beziehungen annehmen kann, lassen die Beiträge dieses Bandes erahnen.

Vera Glassner