

Industrielle Beziehungen in Europa nach der EU-Erweiterung

Heribert Kohl
Steffen Lehndorff
Sebastian Schief

Die Erweiterung der Europäischen Union (EU) wirkt sich auch auf die Entwicklung der industriellen Beziehungen in Europa aus. In den meisten der neu hinzu gekommenen Mitgliedsländer in Mittelosteuropa sind die industriellen Beziehungen deutlich weniger koordiniert und institutionalisiert als in einer Reihe kontinental- und vor allem nordeuropäischer Länder der früheren EU-15. Im europäischen Gefüge der industriellen Beziehungen gibt es also eine Gewichtsverlagerung. Dies könne – so wird vielfach befürchtet – zu einer verschärften Standort- und Regimekonkurrenz führen, durch die die Arbeitsbeziehungen und -standards in Ländern wie Deutschland zusätzlich unter Druck geraten. Die folgende Analyse skizziert die veränderte Landschaft der industriellen Beziehungen in der EU und macht auf den Handlungsbedarf für eine Festigung und Fortentwicklung europäischer Standards aufmerksam.

1

Einleitung

Die industriellen Beziehungen in Europa stehen unter dem Druck des europäischen Binnenmarktes und der Internationalisierung von Standortentscheidungen der Unternehmen. Stärker korporatistische Formen der Arbeitsbeziehungen werden einer „Regimekonkurrenz“ mit eher arbeitgeberdominierten und betriebsbezogenen Systemen ausgesetzt. Einen mächtigen Schub erfährt die Regimekonkurrenz gegenwärtig durch die Erweiterung der EU. In den meisten der neuen Mitgliedsländer in Mittel- und Osteuropa (MOE) sind die industriellen Beziehungen bislang eher durch schwache Akteure, geringe Institutionalisierung und durch ein hohes Maß von Betriebszentrierung und Fragmentierung gekennzeichnet. Ein Blick auf die europäische Landkarte legt deshalb den Eindruck einer erheblichen Gewichtsverschiebung unter den nationalen Systemen industrieller Beziehungen nahe.

Ist dieser erste Eindruck zutreffend? Mit dieser Frage setzen wir uns im Folgenden auseinander.¹ Wir geben einen Überblick über wesentliche Merkmale der industriellen Beziehungen in den Ländern der EU-25. Dies dient uns als Hintergrund für einen abschließenden, sehr kurzen Ausblick auf einige wesentliche politische „Stellschrauben“, mit denen die weitere Entwicklung der industriellen Beziehungen in der EU zu beeinflussen wäre.

Die Charakteristika industrieller Beziehungen werden häufig anhand der Ak-

teure beschrieben, die das System prägen und gestalten, sowie der mehr oder weniger institutionalisierten Prozesse, in denen gewöhnlich Löhne, Arbeitszeiten und eventuelle weitere Arbeitsbedingungen ausgehandelt werden.² Beginnen wir mit den Akteuren: Wohin gehen die großen Trends und Gewichtsverteilungen in der EU?

2

Gewerkschaften, betriebliche Interessenvertretungen, Arbeitgeberverbände

Wichtigster Anker jedes Systems industrieller Beziehungen sind von jeher die Gewerkschaften. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad, gemessen als Verhältnis der in abhängiger Beschäftigung befindlichen Gewerkschaftsmitglieder zur Gesamtzahl der Beschäftigten (zur Methode vgl. Ebbinghaus/Visser 2000), hat in den zurückliegenden zehn Jahren fast überall abgenommen (Abbildung 1). Die stärksten Rückgänge weisen Ungarn, die Slowakei, Tschechien, Slowenien, Estland und Polen auf, also sechs der acht neuen EU-Länder aus MOE. Die teilweise dramatischen Mitgliederverluste sind Ausdruck des Transformationsprozesses und müssen vor dem Hintergrund der ursprünglich sehr hohen Organisationsgrade gesehen werden. In einer Reihe anderer Länder war der Rückgang allerdings nur gering. In den zwei neuen EU-Mitgliedsländern Malta und Zypern ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den letzten Jahren sogar ange-

stiegen und liegt nach Dänemark, Schweden und Finnland auf einem der vorderen Ränge in Europa.

¹ Wir stützen uns dabei, sofern keine anderen Quellen angegeben sind, auf Kohl/Platzer (2004) sowie auf die Ergebnisse des von der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Auftrag gegebenen Projekts „Quality of industrial relations: comparative industrial relations country profiles in the EU Member States“, dessen vergleichender Abschlussbericht (Van Gyes et al. 2006) für die Veröffentlichung auf EIROOnline (<http://www.eiro.eurofound.eu.int/>) vorgesehen ist.

² Zu diesen „Produkten“ der Arbeitsbeziehungen vgl. den Aufsatz von Schulten in diesem Heft sowie Lehndorff (2006).

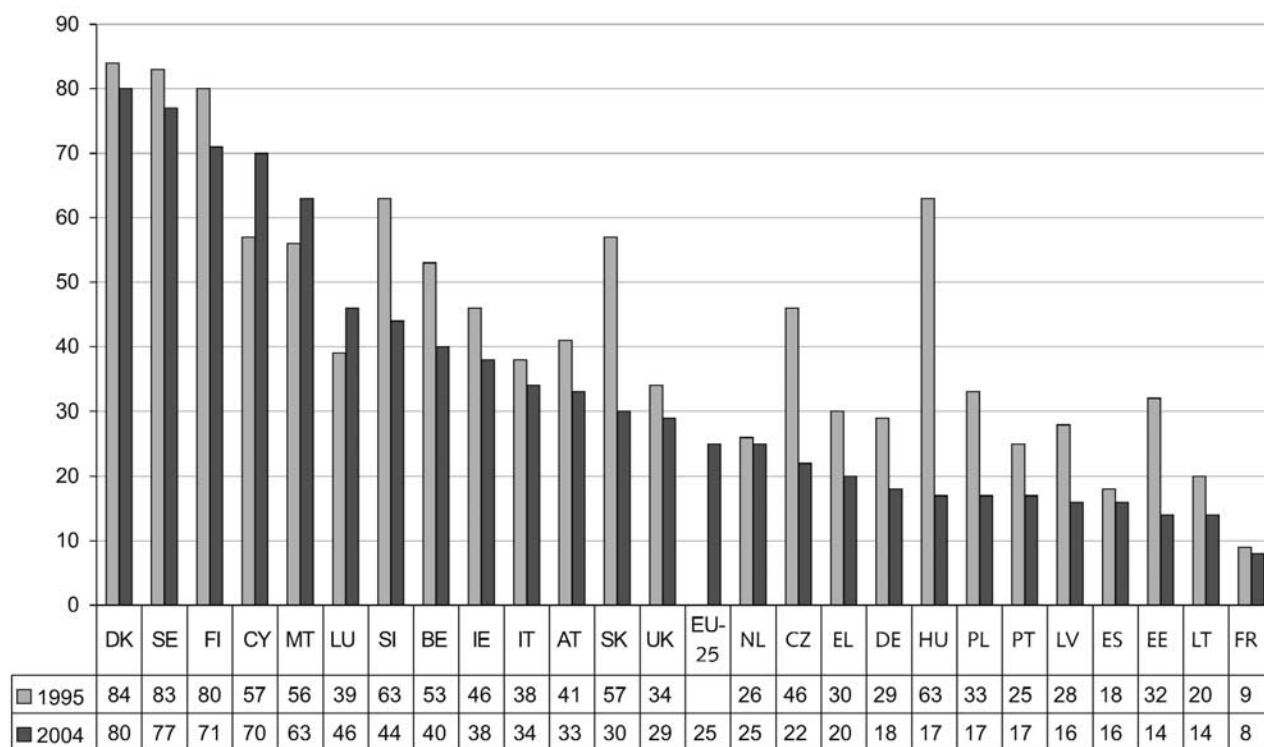
Heribert Kohl, Dr., leitet das Büro für wissenschaftliche Publizistik und Beratung (BWP), Erkrath. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsbeziehungen und sozialer Dialog (insbesondere in MOE).

e-mail: heribert-kohl@t-online.de

Steffen Lehndorff, Dr. rer. pol., Direktor des Forschungsschwerpunkts Arbeitszeit und Arbeitsorganisation am Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsorganisation, Arbeitszeiten, Beschäftigungsstrukturen und Arbeitsbeziehungen im internationalen Vergleich. e-mail: lehndorff@iatge.de

Sebastian Schief, Dr., Soziologe, Oberassistent an der Universität Fribourg/Schweiz im Departement Sozialarbeit und Sozialpolitik. Arbeitsschwerpunkte: International vergleichende Forschung zu Fragen des Arbeitsmarktes, der industriellen Beziehungen und der Arbeitsorganisation. E-Mail: sebastian.schief@unifr.ch

Abb. 1: Organisationsgrad der Gewerkschaften in der EU-25, 1995 und 2004* - in % -



* Anteil der Gewerkschaftsmitglieder (ohne Arbeitslose, Studenten oder Rentner) an allen abhängig Erwerbstätigen; Daten von 2004: EL aus 2002; EU-25: gewogenes Mittel 2004.

Quelle: Van Gyes et al. 2006; Kohl/Platzer 2004; Visser 2004.

WSI Hans Böckler Stiftung

Bei dem Querschnittsvergleich zwischen den Ländern fällt zunächst die breite Streuung unter den EU-15 Ländern auf, die von 80 % in Dänemark (dicht gefolgt von den anderen beiden nordeuropäischen Mitgliedsländern) bis zu 8 % in Frankreich reicht. In Deutschland liegt der „Netto“-Organisationsgrad mit knapp 20 % sogar etwas unter dem Durchschnitt der EU-25. Zweitens springt ins Auge, dass in sechs der acht MOE-Länder der Organisationsgrad niedriger als der Durchschnittswert der EU-25 ist. Alles in allem wird die Gruppe der Länder mit unterdurchschnittlichem Organisationsgrad in hohem Maße durch MOE-Länder geprägt.

Ein weiterer wichtiger Indikator für die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht, aber auch für die Struktur von Interessenvertretung und Kollektivvertragssystem, ist der Anteil der Beschäftigten, an deren Arbeitsstätte es eine Belegschaftsvertretung gibt. Angesichts der gebotenen Knappheit unseres Überblicks interessiert uns hier die (sehr wichtige) Frage nur am Rande, welcher Art diese betriebliche Vertretung ist, ob es sich also um gewerkschaftliche Belegschaftsvertretungen wie z. B. in Nordeuro-

Tabelle 1: Gewerkschaftliche oder ähnliche Interessenvertretung am Arbeitsplatz – in % aller Beschäftigten, privater und öffentlicher Sektor –

SE	FI	DK	BE	IT	FR	SI	NL	AT	LU	DE	IE	EU-25
86	81	67	66	66	65	64	64	61	58	53	53	53
CY	SK	UK	CZ	EL	ES	HU	PT	LV	EE*	LT	PL**	MT***
50	48	47	44	42	41	36	34	27	25	23	22	10

* Gesetz zur Einführung von Betriebsräten z. Z. in Diskussion ** Einführung von Betriebsräten 2006 im Sejm beschlossen (umsetzbar bis März 2008) *** Erster Betriebsrat 2005 auf vertraglicher Basis gegründet.

Quelle: Van Gyes et al. (2006) auf der Basis von European Social Survey, 2002/2003; EE, LV, LT Working Life Barometer 2002; DE: IAB-Panel; PL und HU: Nationale Meinungsumfragen; CY, MT, SK, SI: Ermittlung durch Experten.

WSI Hans Böckler Stiftung

pa, um duale Vertretungssysteme wie im westlichen Kontinentaleuropa, oder um Misch- oder Konkurrenzformen wie in einigen MOE-Ländern handelt. Betrachten wir allein die Zahlen (Tabelle 1): Auch hier gibt es ein erhebliches Gefälle innerhalb der EU-25. Den hohen Quoten in Nordeuropa stehen unterdurchschnittliche, zum Teil dramatisch geringe Quoten in sieben der acht post-sozialistischen MOE-Länder gegenüber.

Der Organisationsgrad der Arbeitgeber (zu den Schwierigkeiten seiner Messung vgl. Traxler 2000) ist in den meisten EU-Ländern höher als der der Beschäftigten (Tabelle 2). Da der Organisationsgrad der

Arbeitgeber maßgeblich den Grad der Tarifbindung konstituiert, manifestiert sich in ihm letztlich auch gewerkschaftlicher Einfluss (Traxler 1999). Umso bemerkenswerter ist das Bild, das die MOE-Länder bieten: Der Organisationsgrad ist – trotz eines zum Teil kompletten (Wieder-)Aufbaus der Interessenverbände in der Transformation – auch auf der Arbeitgeberseite im EU-Vergleich unterdurchschnittlich. Dies überrascht umso mehr, da die Verbandsdichte der Arbeitgeber wiederum in den MOE-Ländern tendenziell höher ist als auf Gewerkschaftsseite. Insgesamt auffällig ist der hohe Organisationsgrad in Malta und Zypern.

Tabelle 2: Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände in der EU-25*

– in % –

AT	NL	LU	FR	BE	ES	FI	EL	IE	DE	MT	PT	EU-25
100	85	80	78	72	72	70	70	67	63	63	58	57
CY	SE	DK	IT	HU	SI	UK	CZ	SK	EE	LV	LT	PL
57	55	52	51	40	40	40	32	30	25	25	20	20

* Anteil der Beschäftigten bei Arbeitgebern, die Mitglied eines Arbeitgeberverbands sind.; letzte verfügbare Daten (bis 2004); SI: nur Mitglieder eines autonomen Verbands, nicht die der Wirtschaftskammer; EU-25: gewogenes Mittel.

Quelle: Van Gyes et al. (2006).

WSI Hans Böckler Stiftung

Doch nicht allein die zahlenmäßige Stärke der Organisationen ist wichtig, sondern auch das Ausmaß von Konkurrenz oder Kooperation der Interessenverbände. Was die Gewerkschaften betrifft, so ist weithin bekannt, dass zwar in einigen Ländern (wie beispielsweise in Frankreich) eine traditionell lebhaftige Konkurrenz weiter anhält, doch in anderen Ländern bedeutende Fusionsprozesse stattgefunden haben, die die Verbandskonkurrenz (wie z. B. in Großbritannien) effektiv vermindern. Weniger bekannt ist dagegen, dass es auch auf Arbeitgeberseite teilweise heftige Bewegungen in die eine oder die andere Richtung gibt.³

Überdurchschnittlich stark vom Verbandspluralismus sind die industriellen

Beziehungen in den MOE-Ländern geprägt (am deutlichsten in Ungarn). Dies gilt sowohl auf Gewerkschafts- als auch auf Arbeitgeberseite. Für die Situation in einem großen Teil der MOE-Länder ist darüber hinaus kennzeichnend, dass es weite „gewerkschaftsfreie“ Bereiche in Branchen wie auch in Unternehmen aller Größenordnungen gibt. Teilweise finden die Gewerkschaften auch keine entsprechenden sektoralen Ansprechpartner auf der Arbeitgeberseite. Hinzu kommt, dass es in einem Teil dieser Länder entweder keine gesetzliche Grundlage für Interessenvertretungen der Betriebsangehörigen gibt oder eine duale Vertretungsmöglichkeit ausgeschlossen ist (das so genannte „tschechische Modell“ des Entweder-Oder, vgl. Kohl/Platzer

2004, S. 99ff.), sodass sich vielfach regelrechte Konkurrenzkonstellationen von Gewerkschaften und Betriebsräten herausgebildet haben.

Alles in allem sind also im Schnitt der MOE-Länder beide Tarifvertragsparteien deutlich schwächer als in den meisten EU-15 Ländern sowie Malta und Zypern. Ein großer Teil der Arbeitsbedingungen muss im betrieblichen Bereich ausgehandelt werden. Und wo ein überbetriebliches Gegengewicht fehlt, herrscht meistens ein strukturelles Machtungleichgewicht zulasten der Beschäftigten, das durch eine Konkurrenz unterschiedlicher Interessenvertretungen im Betrieb zusätzlich verstärkt werden kann.

3

Kollektivverträge und die Konstituierung von Mindeststandards

Die Konfiguration der Akteure beeinflusst die Gestaltung der Prozesse, allen voran die Funktionsweise der Kollektivvertragssysteme. In der EU-15 ist nach wie vor die wichtigste Ebene, auf der Tarifverträge über den Lohn und andere Arbeitsbedingungen ausgehandelt werden, die Branche (*Tabelle 3*). Die prominenteste Ausnahme ist Großbritannien, wo seit den 1980er Jahren das „multi-employer bargaining“ außerhalb einiger Bereiche des öffentlichen Dienstes weitgehend an Bedeutung verloren hat. Eine Gewichtsverschiebung zu Gunsten betrieblicher Verhandlungen gibt es seit den 1990er Jahren auch in anderen Ländern, allen voran in Deutschland. Betriebliche Öffnungsklauseln nehmen aber auch zum Beispiel in Italien und den Niederlanden zu.

Wie wir aus Deutschland wissen, kann diese Dezentralisierung die verschiedensten Formen annehmen und mehr oder weniger koordiniert und kontrolliert verlaufen (Bispinck/ Schulten 2003; Lehndorff 2006). Der Bedeutungsgewinn betrieblicher Verhandlungen geht allerdings nicht

Tabelle 3: Ebenen der kollektivvertraglichen Entgeltfindung in der EU-25

	Intersektoral *	Branche	Unternehmen
FI	▲	○	□
IE	▲	□	□
AT		▲	□
BE	○	▲	□
DK	□	▲	○
EL	○	▲	□
DE		▲	○
IT	□	▲	○
NL	□	▲	□
PT	□	▲	○
ES		▲	○
SE		▲	□
SK		▲	○
SI	○	▲	○
FR		○	○
LU		○	○
CY		○	▲
CZ		□	▲
EE	□	□	▲
HU	□	○	▲
LT		□	▲
LV	□		▲
MT		□	▲
PL	□	□	▲
UK		□	▲

□ vorhandene Ebene der Tarifverhandlung
○ wichtige, aber nicht dominierende Ebene der Verhandlungen
▲ dominierende Ebene der Verhandlungen
* Tripartite sowie bilaterale Vereinbarungen

Quelle: Van Gyes et al. (2006).

WSI Hans Böckler Stiftung

³ Der selbstproduzierte Pluralismus in Gestalt der OT-Verbände in Deutschland nimmt hierbei eher eine Sonderstellung ein (Haipeter/Schilling 2006).

notwendig zulasten der Flächentarifverträge. So wurde in Frankreich im Zusammenhang mit der Einführung der gesetzlichen 35-Stunden-Woche einerseits die Konstituierung einer betrieblichen Verhandlungsebene gezielt begünstigt. Andererseits wurde die Arbeitszeit insgesamt stärker zum Gegenstand von Kollektivverträgen gemacht. In Spanien wiederum hat sich eine faktische Arbeitsteilung herausgebildet zwischen der Branchenebene, die für die Löhne in den Klein- und Mittelbetrieben relevant ist, und der betrieblichen Ebene, auf der eigene Kollektivverträge für Großunternehmen mit günstigeren Bedingungen für die Beschäftigten ausgehandelt werden. Ein eindrucksvolles Beispiel für eine Revitalisierung der Flächentarifverträge bietet Schweden, wo seit einer großen Tarifvertragsreform in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre betriebliche Verhandlungen von den Tarifvertragsparteien bewusst gefördert werden, indem nur ein Teil der zentral ausgehandelten Lohnerhöhungen unmittelbar wirksam wird, während die Art der Verteilung des restlichen Volumens Aufgabe der betrieblichen Verhandlungsparteien ist (Anxo/Niklasson 2005). Auch in Slowenien gibt es derartige Formen (Kohl 2004). Der Dezentralisierungsprozess in den Kollektivvertragssystemen hat also viele Facetten. Deutsche Erosions-Erfahrungen können nicht einfach verallgemeinert werden.

Von der mehr oder minder koordinierten *Dezentralisierung* in vielen EU-15 Ländern deutlich zu unterscheiden ist die bereits im Ansatz vorhandene *Fragmentierung* der Kollektivvertragssysteme in den meisten MOE-Ländern. Dort ist, wie ebenfalls aus *Tabelle 3* ersichtlich, das Einzelunternehmen – mit Ausnahme des öffentlichen Sektors – die hauptsächliche Ebene der Lohnfindung. Sektorale Flächenverträge in der Privatwirtschaft gibt es mehrheitlich bislang nur in Slowenien und in der Slowakischen Republik. Allerdings sind, teilweise durch EU-Projekte gefördert, in allen MOE-Ländern Tendenzen erkennbar, durch sektorale bi- oder tripartite Kommissionen Branchentarifverträge einzuführen bzw. auszuweiten (so u.a. in Ungarn und Polen).

Hier deutet sich bereits an, wie wichtig die Rolle der Politik für das Zustandekommen und die Bindungskraft von Flächentarifverträgen in einer Reihe europäischer Länder ist – und dies nicht allein in den neuen EU-Mitgliedsländern. *Tabelle 4* gibt

Tabelle 4: Tarifbindung (2002/2004 sowie 1995*) und Allgemeinverbindlicherklärung von Branchenverträgen

	Deckungsrate durch Tarifvertrag	Allgemeinverbindlicherklärung
Slowenien	100**	alle Tarifverträge
Österreich	98 (98)**	üblich +betriebliche „Optionsklauseln“
Belgien	96 (96)	übliche Praxis
Schweden	92 (92)	z. T. informell
Frankreich	90 (95)	übliche Praxis
Niederlande	88 (92)	häufig
Portugal	87 (92)	übliche Praxis
Dänemark	83 (69)	informelle Praxis
Finnland	82 (83)	übliche Praxis
Spanien	81 (83)	häufig
Italien	70 (82)	informelle Praxis
Zypern	68	keine Regelung
Deutschland	65 (84)	nur noch selten
Griechenland	65	übliche Praxis
Luxemburg	58	nicht angewandt
Irland	55 (70)	gelegentlich
Slowakei	48	möglich
Malta	45	keine Regelung
Ungarn	42	bislang selten
Großbritannien	35 (37)	nein
Tschechien	35	häufiger seit 2000
Polen	30	seit 2000 möglich
Estland	22	seit 2000 möglich
Lettland	20	seit 2002 möglich
Litauen	15	seit 2003 möglich

* bezogen jeweils auf ...% aller abh. Beschäftigten; erste Zahl: neueste verfügbare Daten; in Klammern: Vergleichszahlen Mitte der 1990er Jahre, soweit verfügbar.

** Arbeitgeberverband und Wirtschaftskammern schließen gemeinsam die Branchentarifverträge.

Quelle: Van Gyes et al. (2006) mit detaillierten Quellenangaben; Burgess (2003)

WSI Hans Böckler Stiftung

einen Überblick über den Anteil der Beschäftigten, deren Arbeitsbedingungen durch Kollektivtarifverträge (Branche/Unternehmen) reguliert werden. Zunächst wird wiederum das dramatische Gefälle zwischen den meisten EU-15 und MOE-Ländern sichtbar: Die durchschnittliche Tarifbindung beträgt in der EU-15 über 70 %, in MOE unter 40 %. Überdies ist in der EU-15 das Niveau der Tarifbindung seit Mitte der 1990er Jahre relativ stabil geblieben, allerdings mit einigen wichtigen Ausnahmen, allen voran Deutschland. Zweitens wird erkennbar, welche zentrale Rolle in einigen EU-15 Ländern die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen spielt – vor allem, wenn man den teilweise schwachen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (wie in Frankreich) in Rechnung stellt (Burgess 2003). Auch hier gibt das Beispiel Deutschlands zu denken, wo parallel zur abnehmenden Tarifbindung der Einsatz des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung systematisch zurückgefahren wurde (Kirsch 2003; Bispinck/Schäfer 2006, S. 277). Drittens muss aber beachtet werden, dass in den MOE-Ländern die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicher-

klärung erst in den letzten Jahren eingeführt wurde.

Die Bedeutung der politischen Ebene für die Kollektivvertragssysteme wird auch an der Politik gesetzlicher Mindestlöhne erkennbar, die es in den meisten EU-Ländern gibt (Schulten et al. 2006; vgl. auch Schulten im vorliegenden Heft). Gerade in Ländern mit fragmentierten Kollektivvertragssystemen können gesetzliche Mindestlöhne eine erhebliche Schutzwirkung entfalten (zu Großbritannien vgl. Bosch/Weinkopf 2006). Angesichts des zum Teil niedrigen Niveaus der Mindestlöhne kann allerdings die wichtigste Folge der Fragmentierung damit nicht aufgehoben werden: In sechs der acht MOE-Länder liegt die Einkommensspreizung partiell weit über dem Durchschnitt der EU-25. Der Anteil der Mindestlöhne am nationalen Durchschnittseinkommen bewegt sich hier zwischen 34 und 44 % und damit deutlich unterhalb der für die EU definierten Standards der Armutsschwelle (Kohl/Platzer 2006).

Wir möchten nun den von uns hier präsentierten, äußerst grafften Überblick über Akteure und Prozesse der industriell-

Übersicht 1: Der Labour Rights Standards Index (LRS)

Der LRS wird aus 15 Sub-Indikatoren des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts sowie ihrer Umsetzung und Kontrolle gebildet:

- Individuelle Rechte: Kündigungsschutz, Gesundheitsschutz, Begrenzung der Arbeitszeiten, Geschlechtergleichheit, unbehinderter Gewerkschaftszusammenschluss, Mindestlohn;
- Kollektive Rechte: Wirksame Interessenvertretung im Betrieb (durch Gewerkschaft und/oder Betriebsrat), Beteiligungsrechte, Kollektivverhandlungen, Streikrecht (ohne essentielle Einschränkung);
- Kontrolle: betriebliche Vertretung, Arbeitsinspektion, Konfliktmanagement (Mediation, Schlichtung, Arbeitsgericht bzw. wirksame Sanktionen gegen Verstöße).

Auf der Basis von Literatur-Quellen sowie Experteneinschätzungen werden Bewertungen zu jedem der Sub-Indikatoren vorgenommen. Diese werden sodann gemäß einer Punkteskala von 1-4 gewichtet. Unterschieden wird dabei in einem gestuften Verfahren zwischen (a) kodifizierten rechtlichen Vorschriften (unabhängig von ihrer jeweiligen Anwendung) (= 1 Punkt), und (b) ihrer praktischen Umsetzung. Die Existenz einer Norm, die jedoch selten angewendet wird, ergibt 1,5 Punkte, teilweise angewandt = 2, häufig angewandt = 3, in der Regel angewandt = 4 Punkte; Zwischenstufen sind möglich.

Die Existenz eines gesetzlichen Mindestlohns wird mit 3 Punkten bewertet, wenn dieser weniger als 50 % des effektiven Durchschnittseinkommens beträgt, und bei einem höheren Prozentsatz mit 4 Punkten.

Quelle: Van Gyes et al. (2006).

WSI Hans Böckler
Stiftung

len Beziehungen durch eine weitere, bislang weniger etablierte Dimension des Ländervergleichs ergänzen: Mit Hilfe eines Index arbeitsrechtlicher Standards⁴ können wir die Diskrepanzen in den industriellen Beziehungen Europas schlaglichtartig sichtbar machen.

4

Arbeitsstandard-Index und Typologie der industriellen Beziehungen in der EU-25

Eine vergleichende Bestandsaufnahme nationaler Systeme der Arbeitsbeziehungen muss sowohl das gesetzliche und durch Vereinbarungen geschaffene Normengefüge als auch dessen Umsetzung und Kontrollierbarkeit durch die Betroffenen in den Blick nehmen. Die in der Sozialcharta der EU festgelegten Mindeststandards (*acquis communautaire*) sowie weitere internationale Normsetzungen sind für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich und müssen in nationales Recht aufgenommen werden, wobei den neuen EU-Mitgliedstaaten dafür teilweise etwas längere Fristen gewährt wurden. Dieser Prozess ist weitgehend abgeschlossen. Eine andere Frage ist aber die tatsächliche Anwendung individueller und kollektiver Arbeitsnormen in der alltäglichen Praxis der Länder. Diese ist abhängig von handlungsfähigen und -bereiten Akteuren, das heißt funktionsfähigen Interessenvertretungen bzw. -verbänden, sowie einer gewissen Institutionalisierung der Interessenabstimmung. Eine mindestens ebenso wichtige Voraussetzung ist die mögliche Kontrolle der Rechte der Kon-

fliktaustragung, von den Regularien des Streikrechts bis hin zu Appellationsmöglichkeiten durch Einschaltung einer neutralen Instanz mit der Aussicht, notfalls mit Hilfe von Sanktionen vorhandene Rechte durchsetzen zu können.

Um das Spektrum der wesentlichen Normen und ihrer praktischen Wirksamkeit messbar und vergleichbar zu machen, haben wir einen aus mehreren Einzelindikatoren mit arbeitsrechtlichem Hintergrund zusammengesetzten Index von Arbeitsstandards entwickelt (zu den Indikatoren des von uns so bezeichneten *Labour Rights Standards Index (LRS)* (Übersicht 1).

Besonderes Augenmerk gilt dabei der Existenz und der tatsächlichen Nutzung von vorhandenen Kontrollinstanzen durch eine bestehende betriebliche oder gewerkschaftliche Interessenvertretung vor Ort, eine Arbeitsinspektion (Gewerbeaufsicht), eine vorgerichtliche Konfliktlösung („Einigungsstellen“, Schlichtungsinstanzen) sowie eine allgemeine oder eine spezielle Arbeitsgerichtsbarkeit (Letztere ist in MOE-Ländern die Ausnahme). Als materieller Indikator wurden Existenz und Höhe eines gesetzlichen Mindestlohns aufgenommen.

Mit Hilfe des LRS-Index lässt sich die derzeit existierende Bandbreite der real umgesetzten Arbeitsstandards in der EU-25 abbilden. Zum einen treten erhebliche Unterschiede innerhalb der EU-15 zu Tage: Sowohl Portugal als auch Großbritannien liegen unterhalb des Durchschnitts der EU-25; die Spitzengruppe wird erneut von den drei nordeuropäischen Mitgliedsländern gebildet, zusammen mit Benelux und Österreich. Vor allem aber zeigt sich wie-

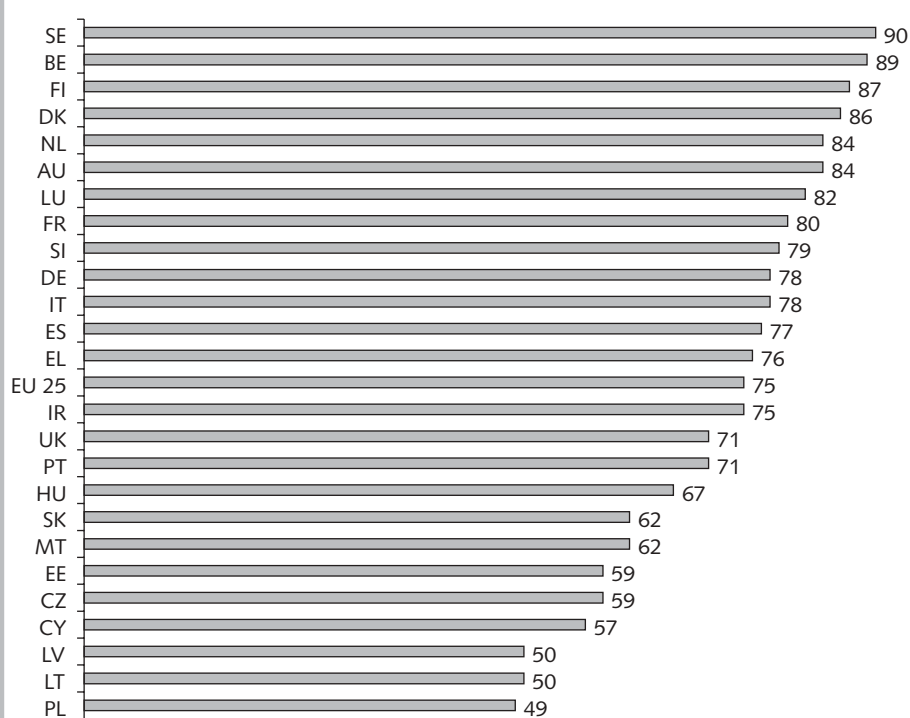
derum das West-Ost-Gefälle in Kontinentaleuropa, das wir bereits bei den Indikatoren für Akteure und Prozesse der industriellen Beziehungen beobachten konnten. Sieben der acht MOE-Länder (sowie Malta und Zypern) liegen unter dem EU-25 Durchschnitt; allein Slowenien, dessen System der industriellen Beziehungen stärker vom deutschen und vor allem vom österreichischen Modell beeinflusst wurde, liegt zusammen mit Deutschland in der oberen Mittelgruppe (Abbildung 2).

Das niedrige „Ranking“ der meisten MOE-Länder hat mehrere Gründe. Erstens ist das Streikrecht vielfach nur eingeschränkt vorhanden oder begrenzt nutzbar. Zweitens fehlen teilweise noch die Voraussetzungen einer institutionalisierten betrieblichen Interessenvertretung. Drittens ist die Nutzung des mittlerweile geschaffenen Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen unterentwickelt. Viertens schlagen die oben skizzierte Schwäche der Akteure und die geringe Institutionalisierung der Tarifverhandlungen zu Buche.

Die hier vorgestellten Merkmale der industriellen Beziehungen sollen abschließend zu einem Gesamtbild zusammengeführt werden. Auf der Basis einer von Crouch (1996) entwickelten Typologie industrieller Beziehungen lassen sich unter Einbeziehung der neuen Mitgliedsländer deutlich verschiedene Typen industrieller Beziehungen innerhalb der EU voneinander abgrenzen (vgl. zum Folgenden Schief 2006). Wie die Analyse verschiedener Indikatoren industrieller Beziehungen zeigt, sind die Kontraste zwischen dem „angelsächsischen Typus“ (Großbritannien, Irland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei) einerseits und den beiden korporatistischen Typen andererseits (Korporatismus mitteleuropäischer Prägung: Deutschland, Österreich, Niederlande, Belgien, Frankreich, Luxemburg, Slowenien; Korporatismus nordeuropäischer Prägung: Dänemark, Finnland, Schweden) am stärksten. Mit der Erweiterung der Europäischen Union haben sich nun die Gewichte zwischen diesen beiden Kontrapunkten massiv verschoben.

⁴ In dem oben erwähnten Projekt der Europäischen Stiftung haben wir einen ersten Versuch unternommen, das Spektrum der wichtigsten arbeitsrechtlichen Standards – seien sie kollektivvertraglich oder gesetzlich konstituiert – in einem Index zu bündeln.

Abb. 2: Index arbeitsrechtlicher Standards (Labour Rights Standards Index/LRS) für die EU-25*



*Bewertungen für 2004/2005. Zur Konstruktion des Index s. Übersicht 1.

Quelle: Van Gyes et al. 2006.

WSI Hans Böckler Stiftung

Während sieben der zehn neuen Mitgliedsländer dem angelsächsischen Typus zugeordnet werden können, ist nur ein Land zu den korporatistischen Typen hinzugekommen. Malta und Zypern bilden einen eigenen Typ und sind weder dem angelsächsischen noch einem der korporatistischen Typen zuzuordnen.

Diese aktuelle Momentaufnahme sagt allerdings noch wenig über das Entwicklungspotenzial aus, das im Falle der Slowakei seit langem durch ein umfassendes Flächentarifvertragssystem oder in Ungarn nach Etablierung der Betriebsräte (ab 1992) sowie bilateraler sektoraler Dialog- und Verhandlungskommissionen (als Resultat eines EU-Phare-Projekts) in derzeit über zwei Dutzend Branchen vorhanden ist (Kohl/Platzer 2004, S. 281 ff.).

Gibt es Möglichkeiten, die Koexistenz und weitere Entwicklung dieser sehr unterschiedlichen Systeme industrieller Beziehungen so zu beeinflussen, dass dem Konkurrenzdruck in Richtung einer Abwärtsspirale („race to the bottom“) wirksam begegnet wird? Wir wollen unseren knappen Überblick über die industriellen Beziehungen in den EU-Ländern nicht abschließen, ohne diese Frage zumindest angerissen zu haben.

5

Ausblick: Sogwirkung in welche Richtung?

In der deutschen Diskussion über die mit der EU-Erweiterung verbundenen Herausforderungen herrscht der Tenor vor, von den MOE-Ländern gehe eine Sogwirkung in Richtung niedrigerer Arbeitsstandards und geringerer Regulierung aus. Ansatzpunkte für politisch gestaltendes Handeln werden vielfach nicht gesehen. Sie werden eher erkennbar, wenn man sich an eine andere Sogwirkung erinnert, ohne die die EU nicht hätte erweitert werden können: die Vorbildfunktion des „Westens“ für die großen wirtschaftlichen Veränderungen in den MOE-Ländern. Auch nach über 15 Jahren der Transformation orientieren sich weiterhin sehr viele Menschen in den MOE-Ländern an den wirtschaftlichen Vorzügen des Kapitalismus, auch wenn sie zugleich unter dessen Schattenseiten leiden (und die Schattenseiten sind in Gestalt hoher Arbeitslosigkeit und Einkommenspolarisierung sehr ausgeprägt). Man sollte deshalb auch nicht unterschätzen, welche Ausstrahlungskraft gerade das – in Deutsch-

land selber so sehr gescholtene – „deutsche Modell“ eines regulierten und koordinierten Kapitalismus in Ländern wie Ungarn, der Slowakei oder Slowenien hat (zum bisher begrenzten Beitrag deutscher Direktinvestitionen dazu vgl. Tholen et al. 2006). Kurz: Eine große Sogwirkung innerhalb der EU kann zukünftig gerade von den Ländern ausgehen, die hohe Arbeitsstandards und stark institutionalisierte Arbeitsbeziehungen mit wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu verbinden verstehen.

So betrachtet, kommt Deutschland für die weitere Entwicklung der industriellen Beziehungen in Europa eine viel zu wenig beachtete Rolle zu. Allerdings zeigt der Blick auf die Entwicklung der Reallöhne in den letzten zehn Jahren wie auch auf die im vorliegenden Aufsatz behandelten Kennziffern der industriellen Beziehungen, dass ausgerechnet die stärkste Volkswirtschaft Europas im „race to the bottom“ eine antreibende Funktion übernommen hat (vgl. ausführlicher Bosch et al. 2005). Ähnliches gilt für die verbreitete Mentalität, die Institutionen der Arbeitsbeziehungen und andere Formen der Arbeitsmarktregulierung als Belastung und nicht als Ressource zu behandeln. Wenn aber diejenigen, die an der Spitze der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stehen, an der Demontage ihrer Institutionen arbeiten, erschwert dies anderen den Aufbau ihrer eigenen Institutionen.

Die Beschäftigten und Gewerkschaften in den MOE-Ländern benötigen günstigere äußere Bedingungen, die es ihnen erleichtern, ihre Position in den industriellen Beziehungen ihrer Länder zu stärken und höhere Arbeitsstandards durchzusetzen. Besondere Bedeutung hat hier selbstverständlich die Ebene der EU. In früheren Erweiterungsphasen der EU bis in die 1990er Jahre hinein wurde es als eine Gestaltungsaufgabe begriffen, die Erweiterung des Binnenmarkts um weniger fortgeschrittene Volkswirtschaften mit einer Verankerung von sozialen und Arbeitsstandards zu begleiten, um der Regimekonkurrenz entgegenzuwirken. Dies war, wie *Marginson* feststellt, die „raison d'être der ursprünglichen Initiative für eine soziale Dimension, die die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes begleiten sollte. Und es waren gerade die prominenten Beispiele für Regimekonkurrenz, die zu Sozialdumping führten, die zur Schaffung der Europäischen Betriebsräte führten“ (*Marginson* 2005, S. 17). Doch angesichts der neuerli-

chen Erweiterung und einer neuen Runde im Standortwettbewerb, fährt er fort, „fällt eine parallele politische Antwort auf EU-Ebene vor allem durch ihre Abwesenheit auf“ (ebd.).

Das Gefälle in den Arbeitsrechtsstandards, das beim Blick auf die industriellen Beziehungen in der EU-25 sichtbar wird,

macht den Handlungsbedarf deutlich. Ob das Engagement für eine weitere Verankerung der sozialen Dimension, wie es etwa die Entschlüsse des DGB-Bundeskongresses 2006⁵ wiederholt unterstreichen, zur tatsächlichen Stärkung einer grenzüberschreitenden Koordination der Tarifpolitik sowie sektoraler Tarifverhandlungen –

unter anderem durch Aktivitäten der Interregionalen Gewerkschaftsräte (IGR) in Mittelosteuropa – führen wird, muss sich noch erweisen.

5 Vgl. Leitantrag 2: „Für eine soziale Europäische Union“ und weitere Anträge (18. OBK des DGB)

LITERATUR

Anxo, D./Niklasson, H. (2005): The Swedish Model in turbulent times: Decline or renaissance? Växjö University (<http://www.iatge.de/projekt/2005/dynamo/publications.html>)

Bispinck, R./Schäfer, C. (2006): Niedriglöhne und Mindesteinkommen in Deutschland, in: Schulten, T./Bispinck, R./Schäfer, C. (Hrsg.) (2006): Mindestlöhne in Europa, Hamburg, S. 269–300

Bispinck, R./Schulten, T. (2003): Verbetrieblung der Tarifpolitik? Aktuelle Tendenzen und Einschätzungen aus Sicht von Betriebs- und Personalräten, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 157–166

Bosch, G./Haipeter, T./Latniak, E./Lehndorff, S./Schief, S. (2005): Changes in the system or change of system? The national employment model of Germany, Gelsenkirchen (IAT) (<http://www.iatge.de/projekt/2005/dynamo/publications.html>)

Bosch, G./Weinkopf, C. (2006): Mindestlöhne in Großbritannien: Ein gelungenes Realexperiment, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 125–130

Burgess, P. (2003): Mindeststandards für Arbeitseinkommen – ein europäischer Überblick zu Allgemeinverbindlichkeit und gesetzlichem Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 7, S. 436–444

Crouch, C. (1996): Revised Diversity: From the Neo-Liberal Decade to Beyond Maastricht, in: Ruysefeldt, J. v./Visser, J., Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions, London, S. 358–375

Ebbinghaus, B./Visser, J. (2000): The societies of Europe. Trade unions in Western Europe since 1945, London

Haipeter, T./Schilling, G. (2006): Arbeitgeberverbände in der Metall- und Elektroindustrie. Tarifbindung, Organisationsentwicklung und Strategiebildung, Hamburg

Kirsch, J. (2003): Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – ein Instrument in der Krise, in: WSI-Mitteilungen 7, S. 405–412

Kohl, H. (2004): Slowenien: Funktionierendes Flächentarifvertragssystem mit offener Zukunft, in: WSI-Mitteilungen 7, S. 381–388

Kohl, H./Platzer, H. (2004): Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Transformation und Integration. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich, Baden-Baden (2. Aufl.)

Kohl, H./Platzer, H. (2006): Mindestlöhne in Mittelosteuropa, in: Schulten, T./Bispinck, R./Schäfer, C. (Hrsg.): Mindestlöhne in Europa. Hamburg, S. 148–178

Lehndorff, S. (2006): Sicherheit anbieten, Vielfalt ermöglichen: über Krise und Reformen der Arbeitszeitregulierung, in: Ders. (Hrsg.): Das Politische in der Arbeitspolitik: Ansatzpunkte für eine nachhaltige Arbeits- und Arbeitszeitgestaltung. Berlin, S. 157–194

Marginson, P. (2005): Europeanisation and Regime Competition. Industrial relations and EU enlargement. Paper for the GIRA Annual Meeting, Trier, 12/13 October (Ms.)

Schief, S. (2006): Korporatismus unter Druck? Zum Einfluss der Erweiterung der Europäischen Union auf die industriellen Beziehungen der Mitgliedsländer, in: Brinkmann, U./Krenn, K./Schief, S., Endspiel des kooperativen Kapitalismus?, Wiesbaden (im Erscheinen)

Schulten, T./Bispinck, R./Schäfer, C. (Hrsg.) (2006): Mindestlöhne in Europa, Hamburg

Tholen, J./Cziria, L./Hemmer, E./Kozek, W./Mansfeldova, Z. (2006): Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in Mittel- und Osteuropa, München und Mering

Traxler, F. (1999): Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Probleme der Verbandsbildung und der Interessenvereinheitlichung, in: Müller-Jentsch, W. (Hrsg.): Konfliktpartnerschaft: Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen München und Mering (3. Aufl.), S. 57–78

Traxler, F. (2000): Employers and employer organisations in Europe: membership strength, density and representativeness, in: Industrial Relations Journal 4, S. 308–316

Van Gyes, G./Kohl, H./Lehndorff, S./Schief, S./Schilling, G./Vandenbrande, T. (2006): Industrial relations in the Member States of the European Union. A basic comparison of 25 national systems. Synthesis report des Projekts "Quality of industrial relations: comparative industrial relations country profiles in the EU Member States" im Auftrag der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin (Ms.)

Visser, J. (2004): Patterns and variations in European industrial relations, in: Industrial relations in Europe 2004, Luxemburg, S. 11–57