

Der soziale Dialog im erweiterten Europa

Elena A. Iankova

Im Zuge des Transformationsprozesses entschieden sich die osteuropäischen Beitrittsländer für die Umsetzung liberaler Marktstrukturen, womit eine Marginalisierung des sozialen Wirtschafts- und Sozialmodells der alten Mitgliedsstaaten drohte. Die Europäische Union (EU) machte den Beitrittsländern deshalb eigens Vorgaben und sprach Empfehlungen aus, die sicherstellen sollten, dass die Verhandlungsstrukturen zwischen den Sozialpartnern (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) gestärkt werden. Dies ist Anlass, den Charakter dieser Empfehlungen und die Chancen ihrer erfolgreichen Umsetzung in den Beitrittsländern wie auch die Entwicklung des sozialen Dialogs in den mittel- und osteuropäischen Bewerberländern kritisch zu bewerten.

1

EU-Empfehlungen für eine Reform des sozialen Dialogs in den Beitrittsländern

Als die EU-Osterweiterung zu Beginn des Jahres 2000 Gestalt annahm, prophezeiten einige Experten und Fürsprecher des europäischen Sozialmodells, die Erweiterung werde sich als „Trojanisches Pferd der Europäisierung“ entpuppen (Meardi 2002; Lado 2002). Sie sahen die Idee des europäischen Sozialmodells ernsthaft bedroht, weil die post-kommunistischen Beitrittsländer im Zuge ihrer Transformation eher liberale Wirtschaftssysteme etabliert hatten und in der Folge auch eine Art Sozialpartnerschaft praktizierten, die sich erheblich von der in den westlichen europäischen Ländern unterschied.

Zunächst hatte der Europäische Rat im Juni 1993 mit den Kopenhagener Kriterien den Beitrittskandidaten keine besonderen Bedingungen hinsichtlich der Gestaltung des sozialen Dialogs gestellt. Nach der Annahme des Aktions- und Reformprogramms Agenda 2000 der Europäischen Union im Jahr 1999 entschied die Europäische Kommission mit Unterstützung des Wirtschafts- und Sozialausschusses, den Verträgen mit den Beitrittsländern weitere Anforderungen hinzuzufügen. Damit verfolgte die EU-Kommission das Ziel, den sozialen Dialog in diesen Ländern voranzutreiben und die Rolle der Sozialpartner in Vorbereitung auf den Beitritt zur EU zu stärken. Zu überprüfen, ob diese Zielvorstellungen erfüllt werden, wurde daraufhin elementarer Gegenstand der Empfehlungen der EU-Kommission und des jährlichen Monitoring-Berichts über den Stand

der Beitrittsvorbereitungen der jeweiligen Bewerberländer.

Allerdings waren diese Anforderungen in Bezug auf den sozialen Dialog zunächst nur sehr vage und ungenau formuliert. Die Beitrittsländer sollten dem Dialog und den Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern lediglich die „notwendige Aufmerksamkeit“ schenken und die Vertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollten „weit genug entwickelt“ sein, um auf nationaler wie europäischer Ebene Verantwortung bei der Durchsetzung Europäischen Rechts zu übernehmen (European Commission/DG Enlargement 2002). Eine derart unpräzise Formulierung ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die EU niemals offiziell bzw. genau definiert hat, was als sozialer Dialog gilt. Die Ausgestaltung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern in den EU-Ländern wird den nationalen Zuständigkeiten zugeordnet, sodass der soziale Dialog von Land zu Land ganz unterschiedlich ausgeprägt ist. In den Anforderungen an die Beitrittsländer wurde lediglich die generelle Richtung für Reformen in diesem Bereich vorgegeben, es wurde aber kein Leitfaden dafür festgelegt, wie diese Veränderungen im Einzelnen vollzogen werden sollten. Stattdessen hatten die Beitrittsländer die Wahl zwischen einer Reihe verschiedener institutioneller Lösungen zur Gestaltung und Praxis des Dialogs zwischen den Sozialpartnern (Jacoby 2002). Darüber hinaus traf die Europäische Kommission weder Maßnahmen, um in den Reformprozess einzugreifen, noch um die effektive Umsetzung der Anforderungen an den sozialen Dialog in den Beitrittsländern zu kontrollieren.

Im Laufe des Beitrittsprozesses erwiesen sich für die Sozialpartner jedoch fünf Bereiche für die Reform ihrer Institutionen als besonders wichtig, woraufhin sie sich

diesen Schritt für Schritt widmeten: (1) Betonung eines neuen und weiter gefassten Verständnisses des sozialen Dialogs als *social governance*, das weit über das eher begrenzte Konzept des sozialen Friedens und des sozialen Dialogs als Instrument des Interessenausgleichs hinausgeht; (2) Einbeziehung weiterer Akteure in den sozialen Dialog und seine Weiterentwicklung über die dreigliedrige Struktur hinaus zu einer breit angelegten Form des bürgerschaftlichen Engagements; (3) Aufbau eines autonomen sozialen Dialogs zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen ohne Beteiligung des Staates; (4) Entwicklung eines mehrstufigen sozialen Dialoges unter Einbeziehung aller Ebenen, insbesondere im Hinblick auf die unteren Organisationsebenen der verschiedenen Branchen und Regionen; und (5) die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Sozialpartner, um sie auf die Teilnahme am sozialen Dialog auf europäischer Ebene vorzubereiten.

Die einheitliche Linie in den Bestrebungen der einzelnen Länder, die Institutionen der Sozialpartner neu zu strukturieren, ist einerseits auf die allgemeinen Leitlinien der EU zum sozialen Dialog zurückzuführen und andererseits auf die allen

Elena Iankova, Dr., Dozentin für International Business an der Johnson Graduate School of Management, Cornell University.
Arbeitsschwerpunkte: Sozialpartnerschaft, Corporate Social Responsibility, Public-Private Partnerships.
e-mail: eai1@cornell.edu

Übersetzung aus dem Englischen:
Kristina Vaillant

Beitrittsländern gemeinsame Erfahrung des post-kommunistischen Transformationsprozesses.

2

Sozialer Dialog als „shared social governance“

2.1 GUTE ABSICHTEN...

Der soziale Dialog war von Beginn an ein zentrales Element des europäischen Sozialmodells, das wiederum von Anfang an ein wichtiger Bestandteil des europäischen Einigungsprozesses war. So fand der soziale Dialog bzw. die Partnerschaft zwischen der Kommission und den europäischen Sozialpartnern (Organisationen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen) bereits im 1957 geschlossenen Vertrag von Rom zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) institutionelle Anerkennung. Der soziale Dialog umfasst eine auf Dauer angelegte Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern mit dem Ziel, gemeinsame Vereinbarungen zu schließen und dadurch die europäischen sozialen Standards mitzugestalten. In den 1970er Jahren wurde der soziale Dialog weiter ausgebaut. Mit dem Beitritt aller Mitgliedsländer (mit Ausnahme Großbritanniens) zum Protokoll über die Sozialpolitik in den 1990er Jahren brach schließlich eine neue Ära des sozialen Dialogs an. Das dem Maastricht-Vertrag beigefügte Sozialprotokoll dehnte die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Sozialpolitik aus und die EU war nun verpflichtet, die Sozialpartner in sozialpolitischen Fragen einzubeziehen. Der soziale Dialog wurde zu einem Instrument, mit dem EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden konnten. Es wurde festgeschrieben, dass zahlreiche EU-Richtlinien auf nationaler Ebene umgesetzt werden können, indem entweder die nationale Gesetzgebung angepasst wird oder aber Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern in den Mitgliedsländern getroffen werden. 1997 wurde das Sozialprotokoll als fester Bestandteil in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen. Dies hat dazu geführt, dass die europäischen Sozialpartner zu Schlüsselakteuren in einem Prozess wurden, den einige Experten als *shared social governance* bezeichnen (Vaughan-Whitehead 1999, S. 2). Während die gemeinsame EU-Politik

unabhängige Entscheidungen in den einzelnen Mitgliedsländern zumeist eingeschränkt, ist der soziale Dialog wiederum zu einem wichtigen Instrument für die Gesetzgeber in den EU-Ländern geworden. Denn durch die Mechanismen des sozialen Dialogs kann sich der Gesetzgeber der Zustimmung der Sozialpartner versichern, was den Vorteil hat, dass nicht allein die Regierung für unpopuläre Entscheidungen verantwortlich gemacht wird. Zudem konnten die westeuropäischen Institutionen der Sozialpartnerschaft in den frühen 1990er Jahren ihr Comeback feiern, als in den EU-Mitgliedsländern Restrukturierungsprozesse in Vorbereitung auf den Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion zu bewältigen waren (Grote/Schmitter 1999).

Den Erweiterungsprozess und die Beitrittsverhandlungen nutzte die EU-Kommission, um dieses neue Verständnis des sozialen Dialogs zu verankern. Dabei wurde der soziale Dialog nicht in erster Linie als Vermittlungs- und Schlichtungsinstrument bei Arbeitskonflikten verstanden, sondern als neue Politikform, als Verfahren zur gemeinsamen politischen Steuerung (*collaborative governance mechanism*). Im Prinzip sandte die EU damit aus Brüssel das Signal an die Beitrittsländer und Beitrittskandidaten, die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern in ihren Ländern auszubauen, damit sie zukünftig an der Selbstregulierung des integrierten europäischen Wirtschaftsraumes teilhaben und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften stärken können.

Die Umsetzung des europäischen in nationales Recht durch Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern anstatt durch Gesetzgebung auf nationaler Ebene erfordert allerdings nicht nur etablierte Strukturen und belastbare Verhandlungsverfahren, sondern auch repräsentative Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen. Nur so ist sichergestellt, dass den nationalen Regelungen auch bis in die kleinsten Einheiten Geltung verschafft wird. Da diese Bedingungen in den Beitrittsländern nicht gegeben waren, wurde EU-Recht zumeist letztlich doch durch den Gesetzgeber in nationales Recht umgewandelt. Bislang hat keines der neuen EU-Mitgliedsländer oder der Beitrittsländer von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, EU-Recht mittels Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern in nationales Recht umzusetzen (Vaughan-Whitehead 2003, S. 237).

Trotz dieser Hindernisse hat sich die EU nicht nur um eine institutionelle Stärkung des sozialen Dialogs in den Beitrittsländern bemüht, sondern auch um die Transformation des sozialen Dialogs hin zu einem Verfahren der gemeinsamen politischen Steuerung. So ermutigte die EU die Sozialpartner, eine aktive Rolle bei den Verhandlungen über die Harmonisierung von nationalem Recht und EU-Recht zu übernehmen. Und zwar deshalb, weil man auf EU-Ebene an einem möglichst breiten öffentlichen Konsens in den Beitrittsländern über den EU-Beitritt und über die dadurch notwendig gewordene Neuausrichtung der politischen Agenda interessiert war. Die Beteiligung der Sozialpartner am Beitrittsprozess – so die Annahme – würde es später erleichtern, europäisches Recht bzw. den *acquis communautaire* (gemeinschaftlicher Besitzstand) effektiv und auf allen Ebenen – vom Unternehmen über Branchen bis hin zur regionalen Ebene – in nationales Recht umzusetzen. Die aktive Teilnahme der Sozialpartner an den Beitrittsverhandlungen lässt sich auch aus einigen EU-Richtlinien ableiten, die eben diese Beteiligung der Sozialpartner ausdrücklich verlangen und zwar insbesondere dann, wenn es um Gesundheitsfragen oder Fragen der Arbeitssicherheit geht (Lado/Vaughan-Whitehead 2003, S. 78).

Um die Einbeziehung der Sozialpartner in die Beitrittsverhandlungen zu bewerkstelligen, wurde eigens eine institutionelle Struktur geschaffen, und zwar als Teil des institutionellen Rahmens, der mit der Angleichung der Rechtsvorschriften in den Beitrittsländern an EU-Recht befasst ist. So wurden 31 Arbeitsgruppen eingerichtet, basierend auf den einzelnen Kapiteln des EU-Rechts, die wiederum als Leitfaden für die Beitrittsverhandlungen dienen. Diesen Arbeitsgruppen gehörten nicht nur Vertreter der Ministerien an, sondern auch der Sozialpartner, zivilgesellschaftlicher Gruppen und politischer Institutionen.

Die Arbeitsgruppen bildeten die erweiterte Verhandlungsdelegation eines jeden Beitrittslandes und hatten zum einen die Aufgabe, Positionen zu den einzelnen Verhandlungskapiteln zu formulieren und zur Diskussion zu stellen. Zum anderen sollten sie allgemeine Standpunkte zur Konformität von Gesetzesentwürfen mit den Vorgaben des *acquis communautaire* erarbeiten sowie Stellungnahmen zu der Reihenfolge der nationalen Prioritäten bei der Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften in

den jeweiligen Branchen und Sektoren verfassen. Die Vertreter der Sozialpartner hatten das Recht, an diesen Arbeitsgruppen teilzunehmen, und einen Anspruch darauf, über den Fortgang der Beitrittsverhandlungen informiert und bei Fragen in ihrem Kompetenzbereich angehört zu werden.

2.2 ... MIT BEGRENZTER WIRKUNG

Die Sozialpartner beteiligten sich am aktivsten in den Arbeitsgruppen zum freien Personenverkehr und zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Dies sind auch die Bereiche, in denen die Mehrzahl der Kommissionsempfehlungen zum sozialen Dialog ausgesprochen wurde. Allerdings führte die Beteiligung der Sozialpartner an den Beitrittsverhandlungen nicht wie erwartet zu deren Stärkung. Im Gegenteil – viele Vertreter empfanden ihre Teilnahme als rein formellen und inhaltslosen Akt. Sie sahen sich aufgrund des fehlenden Expertenwissens nicht in der Lage, die Rolle des Gesetzgebers oder politischen Beraters einzunehmen. Abgesehen davon hatte die Seite der staatlichen Vertreter eine Machtposition in den Verhandlungen inne, die es ihnen erlaubte, bei der Prüfung der verschiedenen Vorschläge der Arbeitsgruppen selektiv vorzugehen (Atanassova 2004).

Die Einrichtung gemeinsamer Beratungsausschüsse für die Wirtschafts- und Sozialpolitik, an denen EU-Vertreter und Vertreter des jeweiligen Beitrittslandes beteiligt sind, war ein weiterer Versuch, das neue und erweiterte Konzept eines sozialen Dialogs als *shared social governance* zu verankern. In diesen Komitees saßen die Repräsentanten von Arbeitgeberorganisationen, Handelskammern, Gewerkschaften, Landwirtschaftsverbänden, Verbrauchergruppen sowie Frauengruppen, und zwar sowohl aus den jeweiligen Beitrittsländern als auch aus den EU-Mitgliedsländern. Sie wurden eingerichtet, um den Weg zur EU-Erweiterung zu ebnen, indem man auf Dialog setzte und auf die Unterstützung der gesellschaftlichen Organisationen in den Beitrittsländern. Diese sollten in ihrem Bemühen unterstützt werden, eine lebendige Zivilgesellschaft aufzubauen – eine Gesellschaft, die die Anhörung der zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisation durch die Regierung als selbstverständlichen Teil des Entscheidungsfindungsprozesses betrachtet. Mit der Einrichtung der gemeinsamen Beratungsausschüsse wollte man zudem den Dialog und die Zusam-

menarbeit zwischen den Wirtschafts- und Sozialinteressengruppen in EU-Ländern und denen in den Beitrittsländern fördern. Der Dialog erstreckt sich auf alle wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Beziehung zwischen EU und Beitrittsländern, so wie sie in den von beiden Seiten geschlossenen Assoziierungsabkommen und den Abkommen zur Beitrittspartnerschaft zum Ausdruck kommen.

Allerdings beschwerten sich die teilnehmenden Sozialpartner auch hier – nicht anders als bei den 31 Arbeitsgruppen – über die geringe Wirkung ihrer Teilnahme an den gemeinsamen Beratungsausschüssen.

Im Allgemeinen wird die Notwendigkeit gesehen, die Sozialpartner in die Verwaltung der EU-Strukturfonds (und insbesondere des Europäischen Sozialfonds) mit einzubeziehen. Dies wäre nach Ansicht der Sozialpartner ein wichtiger Schritt, um sicherzustellen, dass diese am sozialen Dialog als sinnvollem Bestandteil einer *shared social governance* teilhaben.

3

Sozialer Dialog als bürgerschaftliches Engagement

Im Zuge der Osterweiterung bestand die EU darauf, weitere Akteure in den sozialen Dialog zu integrieren, und zwar über die Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer hinaus auch alle anderen Gruppierungen, die in der Wirtschafts- und Sozialpolitik eine Rolle spielen. Daher wurde als weitere Bedingung für den Beitritt zur EU die Verpflichtung festgelegt, in den Beitrittsländern vor der Aufnahme in die EU einen auf Dauer angelegten Wirtschafts- und Sozialausschuss einzurichten. Hinter dieser Forderung stand die Idee, die bestehenden Formen des dreigliedrigen Dialogs (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, staatliche Stellen) auf nationaler Ebene in einen breit angelegten *gesellschaftlichen* Dialog umzuformen, der neben den Sozialpartnern (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) auch andere Interessengruppen des dritten Sektors mit einschließt. Gleichzeitig sollte damit für die Sozialpartner die Möglichkeit zu einem zweigliedrigen oder autonomen sozialen Dialog in einer weiteren Verhandlungsarena geschaffen werden, von dem die staatlichen Stellen ausgeschlossen sind.

Diese Wirtschafts- und Sozialausschüsse wurden in jedem Beitrittsland nach dem

Vorbild des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses als beratende Organe eingerichtet. Sie sind repräsentativ für die Sicht der Zivilgesellschaft auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des jeweiligen Beitrittslandes. Die Ausschüsse gliedern sich in drei Gruppen: Arbeitgeber, Arbeitnehmer sowie verschiedene Interessengruppen. Auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind die Ausschüsse zu einer festen institutionellen Größe des sozialen Dialogs zwischen Regierung und Zivilgesellschaft geworden. Ihre Aufgabe besteht darin, Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen und zu landesweiten Plänen und Programmen zu verfassen, soweit sie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes betreffen. Sie erarbeiten Stellungnahmen im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren der nationalen Parlamente zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie zu strategischen Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Regierung. Darüber hinaus erstellen sie jährliche Memoranden und Analysen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des jeweiligen Landes.

In allen Beitrittsländern – außer in Bulgarien – sind die bestehenden dreigliedrigen Institutionen des sozialen Dialogs in den Wirtschafts- und Sozialausschüssen aufgegangen. In Bulgarien sind die dreigliedrigen Kommissionen weiterhin in Kraft und sollen es erklärtermaßen auch künftig bleiben. Sie funktionieren unabhängig vom Wirtschafts- und Sozialausschuss. Diese Konstruktion ist der besonderen Situation Bulgariens geschuldet. Wegen der Konflikte zwischen Kapital und Arbeit sind ständig Verhandlungen vonnöten, und zwar losgelöst vom Ausschuss, aber unter Beteiligung der staatlichen Stellen. Denn während die dreigliedrige Kommission mit der Regierung über eine Vielzahl von Fragen verhandelt, die die Arbeitsbeziehungen oder den Lebensstandard und die Einkommenssituation der Bevölkerung betreffen, führt der Wirtschafts- und Sozialausschuss keine Verhandlungen in dem Sinne und kann auch keine Vereinbarungen mit der Regierung treffen. Eine weitere Unterscheidung zwischen beiden Institutionen, die man sich entschied beizubehalten, betrifft die Prioritätensetzung: Während sich der Wirtschafts- und Sozialausschuss zu generellen und zentralen Fragen der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung äußert, diskutiert die Kommission weniger allgemeine und strategische Fra-

gen, sondern beschäftigt sich eher mit den alltäglich auftretenden Problemen und Nöten der Bevölkerung.

4

Der autonome Dialog

Die EU-Institutionen sowie die europäischen Sozialpartner beharrten darauf, einen autonomen, zweigliedrigen sozialen Dialog (ohne die Beteiligung staatlicher Stellen) in den Beitrittsländern zu etablieren. Ferner bestanden sie darauf, dass die Sozialpartner tatsächlich in die Lage versetzt werden, diesen zweiseitigen Dialog aufzubauen, und zwar deshalb, weil darin die Umsetzung eines integralen Bestandteils des *acquis communautaire* gesehen wurde. Diese neue Form des sozialen Dialogs stand im krassen Gegensatz zu den in den Beitrittsländern praktizierten Formen, die – mit Ausnahme Sloweniens – zentrale bilaterale Verhandlung auf nationaler Ebene zwischen den Sozialpartnern nicht vorsahen, sondern die sich im Zuge der Transformation auf dreiseitige Institutionen der Sozialpartnerschaft unter Mitwirkung des Staates orientiert hatten (Iankova 2002).

Die Europäische Kommission hat diese dreiseitigen Strukturen immer kritisiert, weil sie ihrer Ansicht nach nicht geeignet waren, um die Politik in entscheidenden Fragen mitzugestalten (European Commission 2002). Aufgrund der besonderen Bedingungen in der Übergangsphase behielt der Staat allerdings seine führende Rolle innerhalb des Gefüges der Sozialpartnerschaft (Iankova 2002; Iankova/Turner 2004). So gesehen, könnten dreiseitige Beziehungen als Grundlage der Politikgestaltung auf absehbare Zeit zu einem festen Charakteristikum in den neuen und zukünftigen EU-Mitgliedsländern werden (Vaughan-Whitehead 2003, S. 236). Diese Form der Sozialpartnerschaft hat alle politischen Veränderungen während des Transformationsprozesses der ehemals kommunistischen Länder überdauert. Dagegen erweist es sich als schwierig, einen unabhängigen, autonomen sozialen Dialog zu etablieren angesichts von Gewerkschaften, die nicht über die erforderlichen Kapazitäten verfügen, und Unternehmen, die nicht die Notwendigkeit für solche Verhandlungen sehen. Die meisten Organisationen der Sozialpartner in den Beitrittsländern interpretierten die jeweils bestehenden Struktu-

ren des sozialen Dialogs als angemessenes und realistisches Abbild der Arbeitsbeziehungen. So waren sie der Meinung, dass diese Strukturen nicht infrage gestellt werden sollten, nur weil sie nicht der Art und Weise entsprachen wie der soziale Dialog in Brüssel geführt wurde (Lado/Vaughan-Whitehead, 2003, S. 83). Dies war in Bulgarien dann auch einer der Gründe dafür, die dreigliedrige Institution des sozialen Dialogs, den *Bulgarian Council for Tripartite Cooperation*, beizubehalten.

5

Mehrstufige Strukturen für den sozialen Dialog

In den meisten Beitrittsländern hatte sich der soziale Dialog in der Hauptsache auf zentraler, nationaler Ebene entwickelt mit nur sehr schwachen Voraussetzungen für Tarifverhandlungen auf unterer Ebene. Auch innerhalb der Branchen war er nur sehr schwach ausgeprägt, was der Idee zuwiderläuft, die Rolle der Sozialpartner in den branchenspezifischen Dialogausschüssen auf EU-Ebene zu stärken. In den branchenspezifischen Ausschüssen schließen die europäischen Sozialpartner Rahmenabkommen, von denen viele in Richtlinien der EU-Kommission umgewandelt werden und damit EU-weit für alle Unternehmen dieser Branchen bindend sind. Das aber setzt voraus, dass sie auch regional umgesetzt werden. Der soziale Dialog auf regionaler Ebene ist ferner sehr wichtig für die Umverteilungsprozesse im Rahmen des Europäischen Strukturfonds. Deshalb hat die Europäische Kommission im Laufe des Erweiterungsprozesses auch immer wieder darauf gedrungen, starke branchengebundene sowie starke regionale Strukturen für den sozialen Dialog in den Beitrittsländern aufzubauen, besetzt mit leistungsfähigen Sozialpartnern auf allen Ebenen.

Dass diese vorgegebene Marschrichtung für die Reform des sozialen Dialogs schwer zu realisieren war, lag erstens daran, dass die institutionelle Schwäche der Sozialpartner auf der Branchenebene in den Beitrittsländern besonders gravierend ist. Dies macht sich insbesondere bei Tarifverhandlungen innerhalb einzelner Branchen bemerkbar, denn Arbeitgebervertreter sind in den meisten Beitrittsländern entweder nicht nach Branchen organisiert oder sie sind nicht autorisiert, Vereinbarungen mit

Geltung für eine ganze Branche abzuschließen. Bei einigen sektoralen Vereinbarungen würde sich bei genauerem Hinsehen zeigen, dass sie es gar nicht verdienen, als solche bezeichnet zu werden. Es handelt sich dabei entweder um simple Unternehmenstarifverträge mit nationaler Geltung (so wie die meisten Vereinbarungen unter anderem in den Bereichen Eisenbahn, Post, Telekommunikation, Energie- und Ölversorgung) oder um Vereinbarungen unter mehreren Arbeitgebern, unterzeichnet von einer Gruppe von Unternehmen und dem zuständigen Gewerkschaftsverband. Solche Vereinbarungen unter mehreren Firmen werden von Unternehmen geschlossen, die einst zu ein und demselben sozialistischen Konglomerat gehörten und in der Regel auch durch gegenseitige Beteiligungen oder direkte Produktionsketten eng miteinander verflochten sind.

Zweitens macht sich auf den unteren Branchen- und Regionalebene die Unbeständigkeit der Beschäftigungspolitik unter dem Primat der Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit zu allererst bemerkbar, was ebenfalls zur strukturellen Schwächung des sozialen Dialogs auf diesen Ebenen beiträgt.

Trotz der noch lückenhaften Datenbasis zu den Tarifverhandlungen in den Beitrittsländern lässt sich feststellen, dass offensichtlich die große Mehrheit der Arbeitsverhältnisse in diesen Ländern nicht von den Tarifvereinbarungen erfasst wird. Die ausgewiesene Schwäche der tariflichen Bindung steht im Gegensatz zu einem allgemein zu beobachtenden Trend in der EU-15, wo im Zeitraum zwischen 2000 und 2002 Deckungsraten von bis zu 100 % beispielsweise in Belgien und Österreich erzielt wurden. In Schweden, Finnland und Frankreich lag der Tarifdeckungsgrad bei über 90 %, und mehr als Zweidrittel der Arbeitnehmer in Dänemark (85 %), Spanien (81 %), den Niederlanden (78 %) und Deutschland (67 %) profitieren von Tarifvereinbarungen. Dagegen erfassen Tarifabschlüsse in den Beitrittsländern schätzungsweise 25–30 % aller Arbeitnehmer (Lado/Vaughan-Whitehead, 2003, S. 72f.).

Als positive Entwicklung ist allerdings zu verzeichnen, dass sich die Sozialpartner in den Beitrittsländern als Grundlage für Tarifvereinbarungen auf eine „angemessene“ Flexibilität geeinigt haben, die Arbeitnehmern wie Arbeitgebern entgegenkommt. So werden flexible Arbeitszeit- und Beschäftigungsmodelle unter den Sozial-

partnern diskutiert. Löhne und Gehälter sind aber nach wie vor der Hauptgegenstand von Tarifverhandlungen. Allerdings werden auch neue Formen der Gewinnbeteiligung eingeführt, sodass Prämien und Boni gebunden an die Leistung der einzelnen Mitarbeiter vergeben werden. Die beidseitigen Verpflichtungen der Sozialpartner werden zudem abhängig von der Wettbewerbsfähigkeit des einzelnen Unternehmens verhandelt (Mihailova 2004, S. 89f.). Außerdem wurden in den Niederlassungen multinationaler Unternehmen Europäische Betriebsräte gemäß der EU-Richtlinien eingerichtet.

6

Möglichkeiten der Teilhabe am sozialen Dialog auf europäischer Ebene

6.1 POTENZIALE DES SOZIALEN DIALOGS

Mit der Integration in die Europäische Union betrachten die Sozialpartner ihre Regierungen nicht mehr als die alleinigen Gestalter der Wirtschafts- und Sozialpolitik, vielmehr teilen die Regierungen diese Aufgabe nunmehr mit den Institutionen der Europäischen Union. Daher ist eines der Hauptkennzeichen der Veränderung des sozialen Dialogs eine neue multi-dimensionale Herangehensweise. Die Sozialpartner lernen, gleichzeitig auf verschiedenen politischen Ebenen zu agieren und den europäischen Kontext einzubeziehen, auch wenn sie es auf unterster lokaler Ebene mit sehr spezifischen Fragen zu tun haben. Außerdem müssen die Sozialpartner in Zukunft neben den traditionellen Bereichen für Tarifverhandlungen auch andere soziale und wirtschaftliche Elemente der europäischen Integration berücksichtigen. Gleichzeitig müssen sie fester Bestandteil der jeweiligen EU-Politiknetzwerke werden.

Die Mitgliedschaften in europäischen Interessenverbänden, die vielschichtige Interaktion mit den jeweiligen Partnerorganisationen in den EU-Mitgliedsstaaten sowie die Beteiligung an Strukturen auf EU-Ebene waren wichtige Lernprozesse für die Sozialpartner in den Beitrittsländern. Die Mitwirkung ihrer Vertreter am sozialen Dialog auf EU-Ebene eröffnete

ihnen die Möglichkeit, die eigenen Probleme in einem erweiterten Kontext zu diskutieren und langfristig an der Gestaltung einer Europapolitik mitzuwirken, die auch der besonderen Lage in den Beitrittsländern gerecht wird. Diese Erfahrung könnte den Sozialpartnern auch bei der Bewältigung von Problemen helfen, die möglicherweise im Zuge der EU-Erweiterung auftreten, wie die Gefahr des Sozialdumpings im Westen und des Brain-Drains, also der Abwanderung von Leistungsträgern, im Osten. Tatsächlich können weder die Sozialpartner in den Mitglieds- noch die in den Beitrittsländern diese Probleme für sich bewältigen. Sie können nur gemeinsam gelöst werden.

6.2 INVESTITIONEN IN DEN SOZIALEN DIALOG

Die EU war besorgt darüber, dass die Sozialpartner aufgrund fehlender leistungsfähiger Strukturen nicht am sozialen Dialog auf europäischer Ebene teilhaben konnten. Deshalb entwickelten die EU-Institutionen eine Reihe von Instrumenten, um sie auf ihre Teilnahme vorzubereiten. Zunächst startete innerhalb des PHARE-Programms das Projekt „Sozialer Dialog“, mit einer Laufzeit bis zum Jahr 1998. Hauptzielrichtung dieses Projekts war die Stärkung der Organisationsstrukturen der Sozialpartner sowie die Fortbildung der Akteure auf dem Gebiet des sozialen Dialogs und der Verhandlungsführung als Mittel der Konfliktbewältigung und Alternative zu spontanen Streiks, die kennzeichnend für eine entstehende Marktwirtschaft sind. Im Rahmen dieses Programms stellte die EU den Organisationen finanzielle Mittel für Experten sowie deren Büroausstattung zur Verfügung. Um den sozialen Dialog auch unter den Beitrittsländern zu fördern, wurden gegenseitige Besuche organisiert, an denen Repräsentanten der Sozialpartner sowie Regierungsvertreter aus Beitritts- und Mitgliedsländern teilnahmen. Diese Besuchsprogramme umfassten nicht nur Vorbereitungssitzungen, sondern auch Nachbereitungstreffen und zielten darauf ab, die Sozialpartner in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern möglichst direkt mit den Herangehensweisen anderer Länder in vergleichbaren Situationen vertraut zu machen. Im Rahmen des Projekts „Sozialer Dialog“ wurde auch eine Reihe von Seminaren angeboten. Zur Auswahl standen verschiedene Kurse mit unterschiedli-

chem Anforderungsgrad in den für die Organisationen der Sozialpartner relevanten Bereichen, wie Struktur der Marktwirtschaft, Arbeitsbeziehungen, Arbeits- und Sozialgesetzgebung, Privatisierung, Arbeitsverträge, Verhandlungsführung, Entwicklung von lokalen Märkten, Strukturen und Organisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Konfliktmanagement sowie allgemeine technische Kenntnisse für die Führung der Hauptgeschäftsstellen. Mit dem Projekt wurde auch das Ziel verfolgt, die Arbeit der Sozialpartnerorganisationen zu professionalisieren und ihre Arbeitsstrukturen zu stärken, um sicherzustellen, dass der soziale Dialog seinen Sinn erfüllt. Ferner war es das Ziel, einen Beratungsservice für Schieds- und Schlichtungsverfahren aufzubauen sowie die Strukturen und Prozesse an den Arbeitsgerichten zu stärken, Informationsdatenbanken und eine Infrastruktur bereitzustellen, die auf die Bedürfnisse der Sozialpartner zugeschnitten sind. Großer Wert wurde auch auf die Fortbildung der Dozenten gelegt, die mit Unterstützung von Experten aus Westeuropa geschult wurden.

Darüber hinaus lud der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU zu verschiedenen Treffen und Anhörungen in Brüssel, Warschau, Tallin und an anderen Orten ein, damit die im sozialen und wirtschaftlichen Bereich tätigen Organisationen aus den Bewerberländern ihre Standpunkte darlegen konnten. Bei einer der großen Konferenzen kamen im März 1990 insgesamt 93 Vertreter der Sozialpartner aus den EU-Ländern und 80 aus den Bewerberländern zusammen, um die Rolle der Sozialpartner im EU-Erweiterungsprozess zu diskutieren (European Report 1999). Die Konferenz zeigte, wie wichtig es ist, die Organisationsstrukturen und Themenfelder des sozialen Dialogs weiterzuentwickeln, damit sich die Organisationen der Sozialpartner an den verschiedenen Dialogforen auf EU-Ebene beteiligen können. Denn diese EU-Dialogstrukturen spielen in dreierlei Hinsicht eine wichtige Rolle: Entwicklung gemeinsamer Aktivitäten von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern, Vereinbarung von Rahmenabkommen sowie Beratung der EU-Organe in ihren jeweiligen Zuständigkeitsgebieten. Zusätzlich zu diesen Initiativen des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU startete die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) gemeinsam mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) ein

Projekt zum sozialen Dialog in den neuen Mitgliedsstaaten. Der UNICE kam dabei eine Doppelrolle zu. Auf der einen Seite nahm der Dachverband der Arbeitgeber indirekt Einfluss, indem er versuchte die Organisationen der Sozialpartner zu stärken und ihnen nahezubringen, wie sie sich in den sozialen Dialog auf EU-Ebene einbringen können. Andererseits wurde UNICE unmittelbar politisch aktiv, als beispielsweise Verbandsvertreter in die Mittel- und Osteuropäischen Länder entsandt wurden. Dort organisierten sie Seminare in den Beitrittsländern, bei denen Aktionspläne zur Bewusstseinsbildung entworfen wurden. Im November des Jahres 2002 nahmen Vertreter der Sozialpartner aus 30 europäischen Ländern – die Bewerberländer aus Mittel- und Osteuropa, die bereits am europäischen sozialen Dialog teilnehmen, eingeschlossen – am Social Dialog Summit teil, auf dem Vertreter des EGB, von UNICE sowie des Dachverbandes der Klein- und Mittelbetriebe sowie Handwerker (UEAPME) und des Verbandes der öffentlichen Unternehmen (CEEP) ihr Arbeitsprogramm für die Jahre von 2003–2005 diskutierten.

7

Schlussfolgerungen: Chancen für einen sozialen Dialog im erweiterten Europa

Die Sozialpartner in den osteuropäischen Beitrittsländern haben große Anstrengungen vollbracht, um ihre Institutionen im Hinblick auf die allgemeinen Vorgaben der EU für einen sozialen Dialog zu reformieren. Nicht alle Länder waren gleich erfolgreich, wenn es galt, die Herausforderungen anzunehmen, die sich aus den Empfehlungen der EU ergaben. Daher kann man davon ausgehen, dass alle Länder das neue Konzept eines sozialen Dialogs als *social*

governance – im Gegensatz zu einem reinen Konfliktlösungsmechanismus oder Verfahren zur Erhaltung des sozialen Friedens – zwar gut angenommen, aber noch immer Schwierigkeiten haben, es in die Praxis umzusetzen. In den meisten Beitrittsländern sind die Sozialpartner weiterhin ungenügend an den politischen Gestaltungs- und Entscheidungsverfahren beteiligt und das, obwohl ihnen eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung des *acquis* zukommt.

Die Sozialpartner haben aber auch gezögert, die existierenden dreigliedrigen Strukturen des sozialen Dialogs durch Wirtschafts- und Sozialausschüsse zu ersetzen, die zwar nur eine rein beratende Funktion haben und an denen staatliche Stellen nicht beteiligt sind, die aber auf der anderen Seite für ein wesentlich breiter angelegtes bürgerschaftliches Engagement stehen. Einige Experten sahen mit dieser Entwicklung gar das „Trojanische Pferd der Sozialpartnerschaft“ kommen. Sie befürchteten, dass die Sozialpartner ihre wichtige Rolle gegenüber Staat und Regierung einbüßen und nur noch einer von vielen Partnern sein würden, und dass sie darüber hinaus zwischen sozialen und wirtschaftlichen Interessen zerrieben würden (Aussagen aus Interviews, die in Bulgarien geführt wurden). Vielleicht ist das auch der Grund, warum die Sozialpartner in Bulgarien darauf bestanden, den vorhandenen dreiseitigen nationalen Rat beizubehalten, und zwar parallel zu dem von der EU als Beitrittsbedingung verlangten Wirtschafts- und Sozialausschuss.

Die Einrichtung eines autonomen, zweigliedrigen sozialen Dialogs ohne die Beteiligung staatlicher Stellen, und insbesondere dessen Aufbau auf der unteren branchenspezifischen sowie regionalen Ebene, bereitete den Beitrittsländern besonders große Schwierigkeiten. Allerdings waren diese Schwierigkeiten nicht etwa auf strategische Entscheidungen der Sozialpartner zurückzuführen. Sie resultierten vielmehr aus strukturellen Unzulänglich-

keiten sowie aus anderen Faktoren, wie den institutionellen Schwächen der Sozialpartner auf der unteren branchenspezifischen und regionalen Ebene sowie dem allgemeinen Trend hin zu mehr Flexibilität, der sich eindeutig am heftigsten auf diesen untersten Ebenen manifestiert.

Die EU-Institutionen und andere Akteure auf EU-Ebene haben vieles unternommen, um die Leistungsfähigkeit der Sozialpartner in den Beitrittsländern zu steigern und sie auf die Teilnahme am sozialen Dialog auf europäischer Ebene gut vorzubereiten. Ihnen wurden großzügige finanzielle und logistische Unterstützung sowie Beratung durch Experten gewährt. Ferner haben sie ihre Fähigkeit, die Rolle sozialer wie wirtschaftlicher Interessen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses einzuschätzen und Politikgestaltung auf EU-Ebene zu verstehen, enorm gesteigert. Dennoch müssten sie ihre Fähigkeiten weiterentwickeln, um am sozialen Dialog auf EU-Ebene tatsächlich teilhaben zu können.

Zusammenfassend kann man sagen, dass in den Beitrittsländern eine Annäherung oder gar komplette Anpassung an die existierenden Standards des europäischen sozialen Dialogs auf absehbare Zeit unwahrscheinlich ist. Die eher wirtschaftsliberale Einstellung der Sozialpartner in den neuen EU-Mitgliedsländern und den Beitrittsländern erfordert vielmehr eine Weiterentwicklung des Konzepts eines sozialen Dialogs in Europa. Das heißt aber nicht, dass das Europäische Sozialmodell als Ganzes infrage gestellt wird. Denn es hat sich bereits gezeigt, dass das Europäische Sozialmodell auf der Grundlage unterschiedlicher Ausprägungen der Sozialpartnerschaften in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten erfolgreich funktioniert. Von daher ist die Bedrohung des europäischen Sozialmodells durch ein osteuropäisches „trojanisches Pferd der Europäisierung“ ein eher unwahrscheinliches Szenario.

LITERATUR

- Atanasova, G.** (2004): Ot tripartizym kym evropejski socialen dialog: problemi i vyzmoznosti. Bylgaria na praga na Evropejskija syjuz: tristrannoto sytrudnichhestvo i razvitiето na industrialnite otnoshenija, Sravnitelni modeli, Sofia, S. 96–141
- European Commission** (2002): Industrial Relations in Europe, Brüssel, September
- European Commission and DG Enlargement** (2002): Enlargement of the European Union. Guide to Negotiations, Chapter by Chapter, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/index.htm> (download 1. 9. 2006)
- European Commission** (1999): Pdraig Flynn Encourages Development of Social Dialogue, in: European Report 2393, 24. 03.
- Grote, J. R./Schmitter, P. C.** (1999): The Renaissance of National Corporatism: Unintended Side-Effect of European Economic and Monetary Union or Calculated Response to the Absence of European Social Policy?, in: Transfer 1–2, S. 34–63
- Iankova, E. A.** (2002): Eastern European Capitalism in the Making, Cambridge und New York
- Iankova, E. A./ Turner, L.** (2004): Eastern and Western Roads to European Social Partnership, in: Industrial Relations Journal 1, S. 76–92
- Jacoby, W.** (2002): Ordering from the Menu: How Central and East European States Cope with EU Demands for Institutional Reform. Paper presented at the Conference of Europeanists, Chicago
- Lado, M.** (2002): EU Enlargement: Reshaping European and National Industrial Relations?, in: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 18, S. 101–124
- Lado, M./Vaughan-Whitehead, D. C.** (2003): Social Dialogue in Candidate Countries: What For? Transfer 1, S. 64–87
- Meardi, G.** (2002): The Trojan Horse for the Americanization of Europe? Polish Industrial Relations Towards the EU, in: European Journal of Industrial Relations 8 (1), S. 77–99
- Mihailova, T.** (2004): Socialno partnjorstvo i socialen dialog v stranite ot centralna i iztochna Evropa – kandidatki za Evropejskija syjuz. Bylgaria na praga na Evropejskija syjuz: tristrannoto sytrudnichhestvo i razvitiето na industrialnite otnoshenija. Sravnitelni modeli, Sofia, S. 51–95
- Vaughan-Whitehead, D. C.** (1999): Social Dialogue in EU Enlargement: *Acquis* and Responsibilities (Manuskript)
- Vaughan-Whitehead, D. C.** (2003): European Union Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model, Cheltenham/Northampton