

BÜCHER

Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union

Rezension von: Paul Marginson, Keith Sisson, *European Integration and Industrial Relations. Multi-Level Governance in the Making*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004, 360 Seiten, £ 60.

Paul Marginson und Keith Sisson (beide University of Warwick) zählen zu den international renommiertesten Arbeitsbeziehungs-Forschern. Für den vorliegenden Band haben sie sich das Ziel gesetzt, den Einfluss der europäischen Integration auf die Arbeitsbeziehungen der EU-Länder (EU-15) zu analysieren.

Die umfassende Studie der Entwicklung eines europäischen Mehr-Ebenen-Systems der Arbeitsbeziehungen ist sowohl empirisch als auch theoretisch fundiert. Was die empirischen Grundlagen betrifft, konnten die Autoren sowohl auf die eigenen komparativen Untersuchungen als auch auf die rasch wachsende Literatur aus diesem Forschungsgebiet zurückgreifen. Der theoretische Ansatz von Marginson und Sisson ist multidisziplinär und eklektisch. Theorieelemente aus Politikwissenschaft, Soziologie, Theorie der Arbeitsbeziehungen und Ökonomie wurden herangezogen.

Im Mittelpunkt der Analyse stehen die Institutionen der Arbeitsbeziehungen, und zwar nicht als Marktunvollkommenheiten, sondern als Voraussetzungen für funktionierende (Arbeits-)Märkte: „Institutions matter because markets do not exist in a vacuum – they need

institutions to give them shape and direction and it is the choices that social actors make about these institutions that are critical.“ (S. XX) Besondere Aufmerksamkeit schenken die Autoren den verschiedenen Arten der Regelung (*governance*) der Arbeitsbeziehungen, ihren Rollen und den Bedeutungsge winnen bzw. -verlusten der einzelnen Regelungsarten. In Betracht kommt dabei das gesamte Spektrum der Regelungsmodi: staatliche Regulierung via Gesetz oder Verordnung; sozialpartnerschaftliche Selbstregulierung via Kollektivvertrag oder Betriebsvereinbarung oder informelle Übereinkunft; individuelle Arbeitsverträge; einseitige Festlegung von Arbeitsbedingungen durch die Unternehmensleitung usw. Die in diesem Zusammenhang wesentlichen Machtbeziehungen klammern Marginson und Sisson keineswegs aus, wenn sie ihnen auch nicht immer die eigentlich gebührende Aufmerksamkeit schenken.

Im Unterschied zu anderen Übersichtswerken zu den Arbeitsbeziehungen in Europa, welche aus Einzelbeiträgen zu den Arbeitsbeziehungen in den EU-Ländern bestehen und die europäische Dimension separat behandeln, ist der vorliegende Band nicht länderbezogen, sondern themenbezogen gegliedert.

Kapitelweise behandelt werden die Ebenen der nationalen Arbeitsbeziehungs-Systeme (gesamtwirtschaftliche Ebene, Branche, Unternehmen, Betrieb), die Ebenen des seit den achtziger Jahren entstandenen europäischen Arbeitsbeziehungs-Systems (Gemeinschafts-Ebene, z. B. Sozialer Dialog zwischen EGB, UNICE, CEEP und

UEAPME; Branchenebene; transnationale Konzerne) und – ganz wesentlich – die Wechselwirkungen zwischen diesen Ebenen. Auf diese Weise kommt eine integrierende Analyse des sich entwickelnden europäischen Mehrebenen-Systems der Arbeitsbeziehungen zustande.

Zwei Kapitel sind ausgewählten Ergebnissen der Arbeitsbeziehungen gewidmet, nämlich den gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Lohnentwicklungen in den EU-Ländern und der Arbeitszeit (Dauer, Lage, Flexibilität).

Marginson und Sisson suchen mit ihrer Untersuchung u. a. die folgenden Fragen zu beantworten: Besteht in Bezug auf die nationalen Arbeitsbeziehungen unter der Einwirkung von Binnenmarkt und Währungsunion eine Tendenz zu Konvergenz? Übernehmen die gemeinschaftsweiten Arbeitsbeziehungen Funktionen der nationalen Arbeitsbeziehungen? Folgen die Institutionen der Arbeitsbeziehungen dem Markt, wie Commons schon 1909 geschlossen hatte? Wird also ein vertikal und horizontal integriertes europäisches System der Arbeitsbeziehungen entstehen? Welchen Einfluss haben Binnenmarkt und Währungsunion auf die Resultate der Arbeitsbeziehungen? Bedroht die Währungsunion mit ihrer (derzeit) deflationär ausgerichteten Wirtschaftspolitik das „Europäische Sozialmodell“?

Die in der Fachliteratur vertretenen Ansichten über die bisherigen Folgen des Binnenmarkts und der Währungsunion auf die europäischen Arbeitsbeziehungen und ihre Perspektiven gehen weit auseinander. Marginson und Sisson führen drei Thesen näher aus:

1.) Virtuelle Europäisierung: Die Kollektivverhandlungen sind zwar nach wie vor länderspezifisch, werden aber zunehmend durch transnationale Ent-

wicklungen beeinflusst: durch den europaweiten Sozialen Dialog, durch die unilateralen Koordinierungsversuche europäischer Gewerkschaftsverbände, durch internationale Vergleiche (sowohl von Arbeitgeber- als auch von Gewerkschaftsseite), die Personalpolitik von transnationalen Konzernen usw.

2.) Amerikanisierung: Binnenmarkt und Währungsunion verschärfen den Wettbewerb auf den Produktmärkten und veranlassen Unternehmungen zu massiven Umstrukturierungen. Die nationalen Arbeitsbeziehungs-Systeme geraten in Regimekonkurrenz zueinander. Die in der EU (noch) dominante neoliberale Doktrin der Wirtschaftspolitik setzt die Gewerkschaften auf zweierlei Weise unter Druck: direkt, indem neoliberal inspirierte „Reformprogramme“ die Regulierung der Arbeitsmärkte und die Gewerkschaften selbst ins Visier nehmen, und indirekt, indem die deflationäre Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik das Problem der Arbeitslosigkeit verschärft. Die Folgen dieser Tendenzen sind Deregulierung im Bereich des Arbeitsmarktes, Bedeutungsverlust unternehmensübergreifender Kollektivverträge und die Schwächung der Gewerkschaften.

3.) Renationalisierung: In mehreren EU-Ländern reagierten Regierung und Sozialpartner auf den Anpassungsdruck im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien bzw. den Stabilitätspakt mit dem Abschluss eines Sozialpakts. Inhaltlich sahen diese Abkommen Lohnzurückhaltung (Nicht-Ausschöpfen des verteilungsneutralen Spielraums für Tariflohnsteigerungen), Arbeitsmarktflexibilisierung und die Reform der Sozialsysteme vor. Sie stellten somit eine Form des Wettbewerbskorporatismus dar und verschärfen die Regimekonkurrenz.

Tatsächlich stehen diese drei Thesen

nicht im Widerspruch zueinander, denn alle drei Tendenzen haben gleichzeitig stattgefunden. Somit zeichnet keine einzelne der drei Thesen ein zutreffendes Bild der Realität. Die europäischen Arbeitsbeziehungen in ihrem gegenwärtigen Zustand sind auch nicht irgendwo in einem Kontinuum zwischen einem (rein hypothetischen) vertikal integrierten europäischen System der Arbeitsbeziehungen einerseits und der Amerikanisierung andererseits zu verorten.

Eines der wichtigsten empirischen Resultate der Studie lautet: Das europäische Mehr-Ebenen-System der Arbeitsbeziehungen ist durch Konvergenz *und* zunehmende Diversität gekennzeichnet. Marktintegration und institutioneller Isomorphismus verursachen europaweite Konvergenz in den einzelnen Branchen und insbesondere in den transnationalen Konzernen. Diese grenzüberschreitende sektorale Konvergenz wiederum hat zunehmende Unterschiede zwischen den Branchen und Unternehmen in den einzelnen EU-Ländern zur Folge.

Weder „Konvergenz“ noch „Pfadabhängigkeit“ dürfen deterministisch interpretiert werden, das ist der theoretische Schluss, den Marginson und Sisson aus den empirischen Ergebnissen ziehen. Institutionen beschränken zwar nicht nur die Handlungsoptionen, sondern beeinflussen auch die Wahrnehmung und die Präferenzen der Akteure, aber sie determinieren sie nicht. Trotz der institutionellen Beschränkungen (dem Erbe der Geschichte) sind die Akteure also prinzipiell in der Lage, sich an Marktentwicklungen und technischen Fortschritt anzupassen und Veränderungen vorzunehmen: Wie empirische Belege zeigen, setzen zusätzliche Regeln und Prozeduren an bestehenden Institutionen und Prozessen

an. Bereits existierende Institutionen können für neue Zwecke verwendet werden. Und schließlich beeinflussen die bestehenden Institutionen das soziale Lernen der Akteure.

Nach wie vor sind unternehmensübergreifende Verhandlungen auf der Branchenebene der wichtigste Modus kollektiver Vereinbarungen über die Arbeitsbedingungen, sind eine der tragenden Säulen des (kontinental-)europäischen Sozialmodells. Branchenkollektivverträge sind wesentlich für die Bereitstellung von kollektiven Ressourcen und kollektiven Gütern, bieten Anreize für langfristige Investitionen und begünstigen Stabilität in der Betriebssphäre, was wiederum bessere Voraussetzungen für flexible Anpassungen, arbeitsorganisatorische Innovationen und die Aktivierung von Humankapital schafft:

„(S)ectoral agreements may not only improve the incentive structure for long-term investment (training and productivity), they may also promote flexibility and risk-taking in the workplace. By defining some hard collective and individual rights and placing these rights beyond the reach of local actors, they help create the security and stability of expectations that serve as the bedrock for trust and flexible adjustment at the local level.“¹

Doch unter der stabilen institutionellen Oberfläche finden, wie Marginson und Sisson im Kapitel 6 ausführlich zeigen, langsame Änderungen mit potenziell gravierenden längerfristigen Auswirkungen statt:

Bislang ist die Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen, d. h. die Abgabe von Kompetenzen an die Unternehmensebene, überwiegend in kontrollierter Form abgelaufen. Doch selbst die organisierte Dezentralisierung läuft Gefahr, selbstzerstörerisch

zu werden, falls der Branchenkollektivvertrag Ausnahmeklauseln beinhaltet, welche das Abgehen von universellen Standards ermöglicht, die Branchenvereinbarung vornehmlich oder nur noch „weiche“ Regelungen enthält, ein unvollständiges Rahmenabkommen darstellt und/oder „Menü-Charakter“ annimmt.

Zunehmende Bedeutung gewannen in den letzten Jahren von unten nach oben laufende Prozesse der „unautorisierten Dezentralisierung“, u. a. Unternehmensvereinbarungen, welche Bestimmungen des Branchenkollektivvertrags verletzen, und Produktivitätspakte auf Unternehmensebene über Themen, welche im Branchenkollektivvertrag nicht geregelt sind.

Hinzu kommen strukturelle Faktoren und Anpassungsreaktionen von Unternehmungen, welche die Branchenkollektivverträge unter Druck setzen:

- > die Tertiärisierung der Volkswirtschaften, denn im Dienstleistungssektor ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände niedriger und auch der Deckungsgrad der Kollektivverträge geringer;

- > die Aufspaltung von Großkonzernen in rechtlich selbstständige Teilgesellschaften, die außerhalb der etablierten Branchenkollektivverträge stehen;

- > die Ausgliederung und Privatisierung verstaatlichter Unternehmen, für die Gleiches gilt;

- > die Diversifikation von Großunternehmen über Branchengrenzen hinweg (z. B. universelle Finanzdienstleister);

- > zunehmende Interessenunterschiede zwischen Großunternehmen einerseits und KMU andererseits.

Die wichtigste Ursache für die schleichende Erosion der Branchenkollektiv-

verträge liegt jedoch zweifellos in der Machtverschiebung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zugunsten letzterer als Folge von hoher Arbeitslosigkeit, internationaler Marktintegration und Globalisierung. Waren die Arbeitgeber in den Zeiten der Vollbeschäftigung daran interessiert, die Betriebssphäre zu neutralisieren, um eskalierende Lohnforderungen (*leap-frogging*) der Gewerkschaften bzw. der Belegschaftsvertretungen zu verhindern, so forcieren sie heute die Verlagerung von Verhandlungskompetenzen von der Branchen- auf die Unternehmens- oder gar die Betriebsebene, weil sie in schwach organisierten Unternehmen Konzessionen durchsetzen können.

Die Mehrheit der Arbeitgeber wünscht eine Reform der Branchenkollektivverträge, insbesondere eine kontrollierte Dezentralisierung von Kompetenzen, aber nicht die Abschaffung. Eine Minderheit allerdings tritt für Kollektivverhandlungen auf der Unternehmens- oder Betriebsebene oder überhaupt für die Individualisierung der Lohn- und Arbeitszeitregelung etc. ein. Diese Minderheit, die vorwiegend aus dem Dienstleistungssektor stammt, reicht aus, um den langsamen Prozess der unautorisierten Dezentralisierung in Gang zu halten oder zu beschleunigen.

Das gegenwärtig bestehende europäische Mehr-Ebenen-System der Arbeitsbeziehungen stellt mithin keineswegs einen Endzustand dar, sondern ist ständig im Fluss. Es ist aus informellen und graduellen Entwicklungen, aber auch aus überlegter Schaffung von Institutionen (z. B. Sozialer Dialog, Europäischer Betriebsrat) entstanden. Impulse gingen dabei sowohl von oben nach unten (von einer hierarchisch übergeordneten Ebene zu einer unter-

geordneten) als auch von unten nach oben aus, von der europäischen Ebene auf die nationale und umgekehrt. Die Zukunft des Mehr-Ebenen-Systems erscheint offen: „Complexity, uncertainty and instability look set to be the defining characteristics for the foreseeable future, with considerable scope for policy makers and practitioners to exert influence on future directions.“ (S. 26)

Welche Einflüsse könnten vom EU-Beitritt der ostmitteleuropäischen Länder ausgehen? Die Relation zwischen Ländern mit unternehmensübergreifenden Kollektivverhandlungen als dominanter Verhandlungsmodus und jenen, wo überwiegend oder ausschließlich Kollektivverhandlungen auf Unternehmensebene geführt werden, verschiebt sich dadurch zugunsten letzterer. Lediglich in Slowenien (gesamtwirtschaftliche Ebene) und in der Slowakei (Branchenebene) herrschen unternehmensübergreifende Vereinbarungen vor, in Ungarn bestehen Branchenkollektivverträge in einigen Bereichen. In der erweiterten EU bildet Großbritannien, wo eine unorganisierte Dezentralisierung der Kollektivverhandlungen stattfand, also nicht mehr die einzige Ausnahme von der Regel! Abgesehen von Slowenien und der Slo-

wakei liegt der Deckungsgrad der Kollektivverträge in den MOEL auf britischem Niveau (ca. ein Drittel) oder darunter, fehlen repräsentative Arbeitgeberverbände auf der Branchenebene und ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad sehr niedrig. Es besteht somit die Gefahr, dass die EU-Erweiterung dem europäischen System der Arbeitsbeziehungen einen Impuls in Richtung Amerikanisierung gibt: „The resulting spectre is of EU enlargement unravelling the balance between the cross-sector, sector and company levels that has evolved under the multi-level framework which EU integration has driven forward.“ (S. 305)

Zweifellos wird der vorliegende Band für alle Arbeitsbeziehungsforscher in den nächsten Jahren zur Standardliteratur zählen. Die thematische Ausrichtung macht ihn zu einer hervorragenden Ergänzung zu länderspezifischen Studien.

Michael Mesch

Anmerkung

¹ Visser, Jelle, *Beneath the Surface of Stability: New and Old Modes of Governance in European Industrial Relations*, in: *European Journal of Industrial Relations* 11/3 (2005) 301.