
Tendenzen der Einkommens- und Kollektivvertragspolitik in Westeuropa

Kommentar zu G. Köpke

Franz Traxler

1. Einkommenspolitik und Makrokonzertierung

Versucht man eine Bestandsaufnahme der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Westeuropa, so ist vor allem hervorzuheben, daß es zu keinem generellen Niedergang gesamtwirtschaftlich-konzertierter Einkommenspolitik gekommen ist. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil es im Gegensatz zu den vorherrschenden Annahmen sozialwissenschaftlicher Analyse steht, die einen solchen Niedergang erwartet hat (1). Die genannten Gründe dafür schienen plausibel: Veränderungen in den ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen wie das Ende des Keynesianismus, die Schwächung (national)staatlicher Steuerungskapazität und die wachsende Heterogenität der Arbeitnehmer sollen zum Niedergang gesamtwirtschaftlicher Verhandlungssysteme und zur Erosion der Tarifverbände führen. Eine solche Entwicklung hat sich in den achtziger Jahren nur in Großbritannien vollzogen: Dort ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften von 1980 auf 1988 von 56,3 Prozent auf 46,1 Prozent und jener der Arbeitgeberverbände im Zeitraum von 1980 auf 1990 von 25 Prozent auf 12,5 Prozent zurückgegangen (2); in einigen Sektoren haben die Arbeitgeberverbände ihre Tariffunktion verloren oder wurden sogar aufgelöst. An ihrer Stelle haben die Unternehmen selbst die Tariffunktion übernommen; nicht zuletzt wurden im Zuge dieser Entwicklung aber auch tarifvertraglose Bereiche geschaffen. Nach jüngeren Schätzungen sind mittlerweile die Arbeitsverhältnisse von weniger als 50 Prozent der Arbeitnehmer durch Tarifvertrag geregelt. Anfang der neunziger Jahre kam es in Schweden nach der Ankündigung des schwedischen Arbeitgeberverbandes (SAF), keine weiteren Lohnverhandlungen auf zentraler Ebene zu führen, zum Zusammenbruch der Makrokonzertierung. Die Entschlossenheit der SAF, einen „System-

wechsel“ in den Arbeitsbeziehungen herbeizuführen, zeigt auch ihr Beschluß, sich aus allen sozialpartnerschaftlichen Beiräten des Staates zurückzuziehen (3). Es bleibt allerdings abzuwarten, ob es im Zuge dieser Entwicklungen tatsächlich zur Disorganisierung (im Sinne einer Erosion jeglicher verbandlicher Regelung) kommt.

In Kontrastierung dazu läßt sich eine Reihe von Ländern nennen, in denen sich eine Neubelebung der Makrokonzertierung ergeben hat. So gelang es z. B. den Tarifparteien in den Niederlanden und Belgien, ihre Kompromißfähigkeit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wiederzuerlangen (4); Portugal, Spanien und Frankreich verzeichneten Initiativen zur Makrokonzertierung (5).

Insgesamt besteht kein Zweifel darüber, daß nicht Konvergenz (in Richtung Disorganisierung), sondern fortbestehende und z. T. noch zunehmende Divergenz kennzeichnend für die Arbeitsbeziehungen Westeuropas ist. Divergenz besteht auch hinsichtlich der Erscheinungsformen einkommenspolitischer Makrokonzertierung.

Das diesbezügliche Spektrum reicht von gesamtwirtschaftlichen Orientierungsabkommen der Tarifparteien auf Initiative des Staates (Frankreich) über temporäre, tripartistische „Sozialpakete“ (Portugal, Spanien, Italien) bis zu institutionalisierten Formen des Korporatismus (wie in Österreich und den meisten skandinavischen Ländern).

Vielfalt in den Konzertierungspraktiken bedeutet keineswegs, daß alles beim alten geblieben ist. Tatsächlich ist es nur deshalb zu keinem generellen Niedergang gesamtwirtschaftlicher Einkommenspolitik gekommen, weil sich sowohl ihre *Funktion* als auch ihre *Form* im Zusammenhang mit den geänderten Rahmenbedingungen gewandelt hat. Die klassische *Funktion* der Einkommenspolitik, nämlich die Flankierung keynesianischer Fiskal- und Beschäftigungspolitik, gehört der Vergangenheit an. Es läßt sich eine Funktionsverschiebung von nachfrage- zu angebotskorporatistischen Arrangements beobachten, deren Quintessenz in der Abstimmung der Einkommenspolitik mit Erfordernissen internationaler Wettbewerbsfähigkeit liegt. Insofern ist es auch kein Zufall, daß sich gerade seit Ende der achtziger Jahre in einer Reihe von Ländern der EG eine Renaissance der Makrokonzertierung vollzogen hat. Den Anlaß dafür bildeten Bemühungen in den betreffenden Ländern, die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft am Vorabend der Vollenendung des Binnenmarktes zu stärken.

Auch in den Konzertierungsformen lassen sich Veränderungen erkennen. Während in der klassischen Phase der nachfrageorientierten Einkommenspolitik die Dachverbände der Tarifparteien (zumindest ihrem Anspruch nach) verbindliche Vereinbarungen für die nachgeordneten Ebenen (sektorale, betriebliche Akteure) schlossen, geht nun die Entwicklung in Richtung kontrollierter Dezentralisierung, d. h. daß auf gesamtwirtschaftlicher (aber auch sektoraler) Ebene nur Rahmenabkommen vereinbart werden, kraft derer gewisse Gestaltungskompetenzen (z. B. Optionen zur Regelung und Flexibilisierung der Arbeitszeit) an die nachgeordneten Ebenen übertragen werden. Die Ursache dafür ist, daß

angebotskorporatistische Arrangements notwendigerweise Fragen zum Gegenstand ihrer Regelung machen, die letztlich nur „vor Ort“, also in den Betrieben entschieden werden können.

Wie oben skizziert, ist ungeachtet dieses Gleichklangs in der Entwicklungsrichtung der Funktion und Form von Einkommenspolitik und Konzertierung die Vielfalt der konkreten Erscheinungsweisen beträchtlich. Obwohl es verfrüht ist, über die *Effektivität* dieser Konzertierungsbemühungen „neuen Typs“ ein abschließendes Urteil zu fällen, ist doch zu vermuten, daß auch diesbezüglich ein hohes Maß an Varianz gegeben sein wird. Dabei haben wahrscheinlich jene Länder in der „neuen“ Einkommenspolitik die größten Erfolgchancen, die schon in der klassischen Einkommenspolitik vergleichsweise erfolgreich gewesen sind.

2. Perspektiven einer europäischen Kollektivvertragspolitik

Was sind die Realisierungschancen europaweiter Kollektivverträge, die nunmehr zu einem zentralen Anliegen der Gewerkschaften geworden sind? Pointiert könnte man festhalten: Dem Interesse der Gewerkschaften an einer europäischen Kollektivvertragspolitik entspricht spiegelbildlich das Desinteresse der Unternehmer an einem solchen Projekt. Tatsächlich ist es in der Diskussion über ein europäisches Tarifrecht und ein europaweites System der Mitbestimmung zu keinen Fortschritten gekommen (6). Der Grund für die abwehrende Position der Unternehmer liegt darin, daß sie anders als die Gewerkschaften schon längst in der Lage sind, transnational zu agieren. Dies gibt ihnen einen strategischen Vorteil am Arbeitsmarkt, den europäische Kollektivverträge ein Stück aufheben würden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die allgemeine Frage: Was bringt die Unternehmer überhaupt dazu, sich auf kollektivvertragliche Regelungen der Arbeitsverhältnisse einzulassen, wo doch individuelle Regelungen sie in einer zweifelsfrei günstigeren Verhandlungsposition sehen? Insgesamt lassen sich vier Gründe benennen, die Unternehmer dazu veranlassen können, in kollektive Regelungen des Arbeitsverhältnisses einzutreten.

1) Kollektivverträge können zur Kartellierung des Arbeitsmarktes und damit zur Eindämmung der Konkurrenz unter den Unternehmen beitragen (7). Genau diese Funktion wird aber durch die europäische Integration und mehr noch durch die Globalisierung der Wirtschaft brüchig. Kartellierungsinteressen können demnach nur für gewisse Unternehmergruppen einen Anreiz zum Abschluß von Euro-Kollektivverträgen bilden, nämlich für jene Unternehmen, die entweder auch weiterhin in geschützten Märkten agieren können oder für exponierte Märkte in Hochlohnländern produzieren und aus irgendwelchen Gründen keine Produktionsstandorte in Niedriglohnländern errichten wollen bzw. können. Für solche Gruppen wären Euro-Kollektivverträge als Vehikel zur Angleichung der Lohnstandards (auf hohem Niveau) attraktiv. Auszuge-

hen ist allerdings davon, daß solche Interessenlagen nicht das typische bzw. vorherrschende Moment innerhalb der Unternehmerschaft darstellen.

2) Ein Interesse der Unternehmer an europäischen Kollektivvertragsabschlüssen könnte sich aus dem Bedarf an einer Einkommenspolitik auf europäischem Niveau ergeben. In seiner „klassischen“ Variante wäre ein solcher Bedarf im Fall der Entwicklung einer eurokeynesianischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen eines eurokorporatistischen Kooperationsystems gegeben (8). Ein solches Programm hat kaum Realisierungschancen. Selbst wenn man die dafür erforderlichen Budgetmittel aufbringen sollte, fehlt es an jeglicher Infrastruktur, die für die erfolgreiche Implementierung eines solchen Programms unabdingbar ist. Wie die komparative Analyse zeigt, war korporatistische Einkommenspolitik im Kontext keynesianischer Beschäftigungspolitik nur in kleinen, homogenen Ländern erfolgreich, in denen singuläre, zentralistische Tarifverbände mit hoher interner und externer Kompromiß- und Verpflichtungsfähigkeit bestehen. Keine dieser Voraussetzungen ist auf europäischer Ebene gegeben (9).

3) Ein Interesse der Unternehmer an angebotskorporatistischer Konzertierung auf Europaebene: Generell beruht die Geschäftsgrundlage dieser „neuen“ Variante der Konzertierung auf der Überlegung, daß die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und vor allem der Strukturwandel in Richtung auf Produkte mit hoher Wertschöpfung nicht ohne Kooperation mit den Gewerkschaften zu bewerkstelligen ist. Zu bezweifeln ist allerdings, ob die gesamteuropäische Ebene eine geeignete Operationsbasis für ein solches Unternehmen abgibt. Wie bereits oben dargestellt, bedürfen angebotskorporatistische Regelungen vor allem unternehmens- bzw. betriebsnaher Lösungen. Es ist daher zu bezweifeln, ob sich durch die europäische Ebene ein Zugewinn an Steuerungskapazität ergibt.

4) Wie die historische Entwicklung der Arbeitsbeziehungen zeigt, sehen sich die Unternehmer veranlaßt, Regelungen über das Arbeitsverhältnis auf jenem Aggregatniveau abzuschließen, auf dem die Gewerkschaften bereits Handlungsfähigkeit erlangt haben. Dem liegt der Umstand zugrunde, daß jene Partei, die das größere Segment des Arbeitsmarktes kontrolliert, sich dadurch strategische Vorteile verschafft. Als der strukturell schwächeren Partei muß den Gewerkschaften daran gelegen sein, ein tendenziell größeres Arbeitsmarktsegment zu kontrollieren; die Unternehmer können sich in der Regel darauf beschränken, mit den Gewerkschaften diesbezüglich gleichzuziehen.

Da aus den genannten Gründen die ersten drei Ansätze für kollektive Regelungen auf europäischer Ebene kaum greifen, kommt allein dieser vierte Punkt als Katalysator für eine europäische Kollektivvertragspolitik in Frage, nämlich die Handlungsfähigkeit der Gewerkschaft auf europäischer Ebene. Aber von dieser Handlungsfähigkeit sind die Gewerkschaften aus organisationsstrukturellen Gründen gegenwärtig weit entfernt. Vor allem angesichts der disparaten Organisationsgrenzen der na-

tionalen Fachgewerkschaften dürfte zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Abschluß von Branchenkollektivverträgen auf Europaebene erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Wie die Geschichte gewerkschaftlicher Organisationsreformen auf nationaler Ebene erkennen läßt, ist der Versuch einer vereinheitlichenden Reorganisation der nationalen Gewerkschaftssysteme wohl eher ein aussichtsloses Unterfangen. Eine realistischere Alternative ist, in den einzelnen Ländern unter den betreffenden Fachgewerkschaften Verhandlungskartelle so zu bilden, daß in allen Ländern die gleichen Branchen durch diese Kartelle abgedeckt werden. Wenn es den Gewerkschaften gelingt, für diese standardisierten Branchen Kollektivverträge auf nationaler Ebene abzuschließen und diese Abschlüsse in relevanten Fragen europaweit zu akkordieren, wäre das Tor zur europäischen Kollektivvertragspolitik (wenn schon nicht tarifrechtlich, so doch *de facto*) geöffnet. Denn in diesem Fall würde die Unternehmerseite nicht zögern, analoge Verhandlungsstrukturen aufzubauen.

Angesichts der beträchtlichen Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau und in den Sozialstandards der Länder Westeuropas bedarf es keiner näheren Erläuterung, daß europäische Kollektivverträge kaum mehr als Mindeststandards regeln können. Die Verhandlungen *innerhalb* der einzelnen Staaten werden daher auf unabsehbare Zeit die entscheidende Arena der Kollektivvertragspolitik bleiben.

Anmerkungen

- (1) Zum Beispiel Lash, Urry (1987), Visser (1990).
- (2) Traxler (1993).
- (3) Pestoff (o. J.).
- (4) Vilroxx, Van Leemput (1992); Visser (1992).
- (5) Barreto (1992), Lucio (1992), Goetschy, Rozenblatt (1992).
- (6) Zum Beispiel Keller (1993).
- (7) Müller-Jentsch (1983).
- (8) Marterbauer (o. J.).
- (9) Schmitter, Streeck (1990).

Literatur

- Barreto, Jose, Portugal: Industrial Relations Under Democracy, in: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), *Industrial Relations in the New Europe* (Oxford 1992) 445–481.
- Goetschy, Janine; Rozenblatt, Patrick, France: The Industrial Relations System at a Turning Point? In: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), *Industrial Relations in the New Europe* (Oxford 1992) 404–444.
- Keller, Berndt, The Social Dimension of the Single Market. A Euro-pessimistic View (= Paper presented at the Fifth Annual International Conference of the Society for the Advancement of Socio-Economics [SASE], March 26–28, New York 1993).
- Lash, Scott; Urry, John, *The End of Organized Capitalism* (Oxford 1987).
- Lucio, Miguel M., Spain: Constructing Institutions and Actors in a Context of Change, in: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), *Industrial Relations in the New Europe* (Oxford 1992) 482–523.

- Marterbauer, Markus, Vollbeschäftigung ist machbar – Bedingungen und Maßnahmen einer beschäftigungspolitisch orientierten Wirtschaftspolitik in Österreich und Europa, in: GPA, Der Countdown läuft (o. O., o. J.) 45–66.
- Müller-Jentsch, Walther, Versuch über die Tarifautonomie, in: Leviathan 11 (1983) 118–150.
- Pestoff, Victor A., Towards a New Swedish Model of Collective Bargaining. Erscheint in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), Organisations in the Market Economy: Do They Have a Future?
- Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe, From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market (= unveröff. Manuskript 1990).
- Traxler, Franz, Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Weg zur Konvergenz? (= unveröff. Manuskript 1993).
- Vilroxx, Jacques; Van Leemput, Jim, Belgium: A New Stability in Industrial Relations? In: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), Industrial Relations in the New Europe (Oxford 1992) 357–392.
- Visser, Jelle, In Search of Inclusive Unionism (Deventer 1990).
- Visser, Jelle, The Netherlands: The End of an Era and the End of a System, in: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), Industrial Relations in the New Europe (Oxford 1992) 323–356.