
DIVERGENZ STATT
KONVERGENZ.
DER WANDEL DER NATIONALEN
ARBEITSBEZIEHUNGEN

Rezension von: Colin Crouch, Franz Traxler (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Avebury, Aldershot 1995, 331 Seiten, £ 39,95.

Das zentrale Thema dieses von Colin Crouch (Trinity College, Oxford) und Franz Traxler (Universität Wien) herausgegebenen Bandes sind die Veränderungen der Arbeitsbeziehungen in Westeuropa in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Die Herausforderungen, mit denen die nationalen Arbeitsbeziehungen in den westeuropäischen Staaten in diesem Zeitraum konfrontiert waren, stimmten in einem hohen Maße überein. Alle nationalen Wirtschaften waren der Internationalisierung und verschärftem Konkurrenzdruck unterworfen, der Anteil des Dienstleistungssektors an der Beschäftigung erhöhte sich, die Interessen unter der potentiellen Mitgliedschaft der Tarifverbände wurden vielfältiger und unterschiedlicher.

Die häufig vorgebrachte These von der Angleichung der nationalen Arbeitsbeziehungen nimmt an, daß dieser Übereinstimmung in den Problemlagen der nationalen Arbeitsbeziehungen eine Einheitlichkeit der Anpassungsreaktionen entspricht: Internationalisierung und Nachfrageänderungen erhöhten den Bedarf an Flexibilität in der Produktion und im Arbeitseinsatz, daher an Regelungen auf der betrieblichen Ebene, welcher wiederum die entsprechenden Änderungen der Arbeitsbeziehungen hervorrief. Das Endergebnis sei eine weitge-

hende Vereinheitlichung der nationalen Arbeitsbeziehungen in Europa.

Die Angleichungsthese unterstellt u. a. eine Entwicklung in Richtung auf Dezentralisierung der Tarifverhandlungen. Es bestehe eine generelle Tendenz von unternehmensübergreifenden Verhandlungen auf der gesamtwirtschaftlichen oder der Branchenebene hin zu Verhandlungen auf der Betriebs- bzw. Unternehmensebene.

In seinem einleitenden Beitrag faßt Traxler die empirischen Befunde zu dieser Frage zusammen. Werden die westeuropäischen Länder hinsichtlich der Änderung der dominanten Verhandlungsebene und der Koordinierung der Verhandlungen seit 1980 geordnet, so ergeben sich folgende Gruppierungen:

- Unkontrollierte Dezentralisierung vollzog sich in Großbritannien. Ersteres bedeutet, daß Dezentralisierung als Folge des Zerfalls der Regelungskompetenz der übergeordneten Ebene vonstatten geht.
- Kontrollierte Dezentralisierung und indirekte Koordination der Branchenverhandlungen kennzeichneten die Entwicklungen in Deutschland, Österreich (kontrollierte Dezentralisierung in bezug auf die Arbeitszeitregelung) und Dänemark. Möglicherweise wird auch Schweden, wo sich die dominante Verhandlungsebene mehrmals änderte, dieser Gruppe zuzuordnen sein. Von kontrollierter Dezentralisierung ist dann zu sprechen, wenn die Tarifverbände der übergeordneten Ebene bestimmte Regelungskompetenzen an nachgeordnete Ebenen delegieren, gleichzeitig aber eine gewisse Kontrolle über diese Ebenen aufrechterhalten. Dezentralisierung ist somit nicht mit einer Schwächung der Tarifverbände bzw. deren Dachverbände gleichzusetzen, solange die Dezentralisierung in kontrollierter Form erfolgt und die Koordinationskapazitäten der Verbände nicht überfordert werden.

- (Re-)Zentralisierung war in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre der wichtigste Trend in Norwegen.
- Italien, Frankreich und Belgien können in bezug auf Zentralisierung/Dezentralisierung nicht eindeutig klassifiziert werden. In Italien schwankte der Schwerpunkt der Verhandlungen zwischen verschiedenen Ebenen. Zentralisierung und Dezentralisierung traten in Frankreich und Belgien gleichzeitig auf. Hauptsächlich infolge neuer gesetzlicher Regelungen gewannen in Frankreich alle drei Verhandlungsebenen an Regelungskapazität.
- In den Niederlanden, in Finnland und Spanien blieb im wesentlichen der Status quo aufrecht. Weder in bezug auf die Bedeutung der Verhandlungsebenen noch auf die Koordinationsziele und -kapazität traten wichtige Änderungen ein.

Somit liegt für die Dezentralisierungshypothese, welche eine Vereinheitlichung der Tarifverhandlungssysteme in Richtung auf Dezentralisierung annimmt, keine empirische Bestätigung vor. Auffallend ist vielmehr, daß die Anpassungsreaktionen der nationalen Tarifsysteme außerordentlich unterschiedlich waren. Grundsätzlich gleiche Problemlagen wurden höchst verschieden verarbeitet.

Fallstudien über Großbritannien (John Purcell), Dänemark (Jesper Due und Mitautoren), Schweden (Victor A. Pestoff), die Niederlande (Anton C. Hemmerijck) sowie den Bankensektor in einigen Ländern belegen nachdrücklich die unterschiedlichen Entwicklungsrichtungen der Arbeitsbeziehungen.

In bezug auf eine weitere wichtige Dimension der Arbeitsbeziehungen, nämlich die Teilnahme der Interessenverbände an der gesamtwirtschaftlichen Steuerung, hält Traxler in der Einleitung fest (S. 13), daß eine zwischen Regierung und Tarifverbänden abgestimmte Einkommenspolitik ab Mitte der achtziger Jahre in einer Rei-

he von Ländern erhöhte Bedeutung erlangte, und zwar im Zusammenhang mit der jeweiligen nationalen Vorbereitung auf die Vollendung des europäischen Binnenmarktes bzw. im Hinblick auf die angestrebte Währungsunion. Zu diesen Ländern zählen Belgien, die Niederlande, Dänemark, Norwegen, Finnland, Irland und Portugal sowie unter den größeren EU-Mitgliedern Italien und Spanien.

In Spanien brachte die rapide steigende Arbeitslosigkeit Gewerkschaften und Arbeitgeber Anfang der achtziger Jahre an den Verhandlungstisch. Im Juni 1981 schlossen die beiden größten Gewerkschaftsdachverbände, UGT und CCOO, mit dem die Großunternehmungen vertretenden Arbeitgeberdachverband CEOE ein „Nationales Beschäftigungsabkommen“ für das Jahr 1982. Darin stimmten die Gewerkschaften Lohnerhöhungen zu, welche unter der erwarteten Teuerungsrate lagen; im Gegenzug versprachen die Arbeitgeber die Schaffung von 350.000 neuen Arbeitsplätzen und Verbesserungen in der Arbeitslosenunterstützung, wobei letztere zum Teil vom Staat finanziert wurden.

Dieser Sozialpakt belegte die Problematik der Vereinbarung von Beschäftigungszielen: Die Rezession verhinderte die Erreichung der gesteckten Ziele.

Trotz dieser Umsetzungsschwierigkeiten einigten sich die beiden Gewerkschaftsdachverbände, der CEOE und der Arbeitgeberverband der Klein- und Mittelbetriebe CEPYME im Februar 1983 auf den Sozialpakt AI für das laufende Jahr. Dieser sah u. a. vor, die gesetzlich festgelegte Vierzigstundenwoche in die Realität umzusetzen. Ein weiteres wichtiges Ziel war die Verringerung der Zahl der Kollektivverträge durch Zusammenlegung von Tarifgebieten.

Im folgenden Jahr drängte die sozialistische Regierung vor allem im Hinblick auf den für 1986 angestrebten Beitritt zur Europäischen Gemein-

schaft auf den Abschluß eines umfassenden Wirtschafts- und Sozialpaktes. Letzterer kam im Oktober 1984 zustande, unterzeichnet von der Regierung Gonzalez, den beiden Arbeitgeberdachverbänden und der sozialistischen UGT. Da die weiterreichenden Forderungen der kommunistischen CCOO nicht erfüllt wurden, verließ diese die Verhandlungen.

Der wirtschaftliche Hintergrund war düster; die Inflationsrate betrug 1984 rund 11 Prozent, die Arbeitslosenrate überschritt bereits die 20-Prozent-Marke. Der Wirtschafts- und Sozialpakt beinhaltete Maßnahmen, denen in bezug auf alle drei vorrangigen Ziele der spanischen Wirtschaftspolitik – Dämpfung der Inflation, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Umstrukturierung und Modernisierung der Wirtschaft – wesentliche Bedeutung zukommen sollte.

Teil 1 des Paktes, welcher die Gesamtwirtschaft betraf, sah die Einrichtung eines Solidaritätsfonds zur Schaffung von Arbeitsplätzen und für die berufliche Ausbildung der Arbeitnehmer vor, ferner ein öffentliches Investitionsprogramm, die steuerliche Begünstigung von Investitionen und Verbesserungen in der Arbeitslosenunterstützung. Als ein in den Folgejahren besonders kritischer Punkt erwies sich die vereinbarte Anpassung der noch aus der Franco-Ära stammenden Arbeitsgesetze an den EG-Standard. Dies brachte u.a. eine Lockerung des äußerst rigiden Kündigungsschutzes mit sich. Eine große Neuerung mit erheblichen Folgen stellte die Möglichkeit des Abschlusses von befristeten Arbeitsverträgen dar.

Teil 2 des Paktes galt für den privaten Wirtschaftssektor und legte für die Jahre 1985 und 1986 einen Korridor für die Lohnerhöhungen fest, dessen Umsetzung den Arbeitnehmern leichte Kaufkrafteinbußen bringen sollte. Diesen Lohnverzicht leistete die UGT mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Exporte.

Politisch waren die genannten Abkommen wesentlich für die Festigung der Demokratie in Spanien. Nach 1986 erlosch das Interesse der Beteiligten an solchen Vereinbarungen. Die Gewerkschaften betrachteten die Beschäftigungspolitik der Regierung als unzureichend. Die Arbeitgeber sahen ihre Erwartungen hinsichtlich der Reformvorhaben zum Steuersystem, zur Sozialversicherung und zur Deregulierung des Arbeitsmarktes enttäuscht. Die Regierung schwenkte auf eine einschränkende Geld- und Budgetpolitik ein, die wenig Spielraum für weitere Sozialpakete offenließ.

Anfang der neunziger Jahre setzte die Regierung in Vorbereitung auf die Vollendung des europäischen Binnenmarktes mehrere Initiativen zum Abschluß eines dreiseitigen Abkommens zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die jedoch am Widerstand der Gewerkschaften gegen die vorgeschlagenen Lohnleitlinien scheiterten.

Im gleichen Maße, wie sich die sozialistische UGT von der sozialistischen Regierung inhaltlich entfernte, näherten sich die beiden Gewerkschaftsbünde UGT und CCOO in ihren Strategien an. Mehrmals bildeten sie Aktionseinheiten gegen die Vernachlässigung des Arbeitslosenproblems durch die Regierung und gegen deren Arbeitsmarktreformen (Generalstreiks Dezember 1988, Jänner 1994).

Erst die Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern im Juni 1994 brachten ein deutlich verbessertes Klima. Eine wichtige Folge dieses erneuerten sozialen Dialogs bildete das Abkommen über die Ersetzung der Arbeitsstatute durch Kollektivverträge vom Oktober 1994. Die Gewerkschaften mußten in den fortgesetzten Deregulierungsvorhaben der Regierung eine Bedrohung der Arbeitsbedingungen und -rechte ihrer Mitglieder sehen und zogen es daher vor, mit den Arbeitgebern in einen Dialog über diese Themen zu treten.

In Italien war die Rezession nach dem zweiten Ölpreisschock von einer Beschleunigung des Preisauftriebs begleitet, so daß die Inflationsrate (1980 21,2 Prozent!) weit über dem europäischen Durchschnittswert lag. Diese ungünstige Wirtschaftslage und die politische Krise (1979 hatte die KPI der Regierung ihre Unterstützung entzogen) veranlaßten die Regierung und die Tarifverbände zum Abschluß eines dreiseitigen Abkommens zur Dämpfung der Inflation und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit:

Das sog. 'Scotti-Abkommen' vom Jänner 1983, welches neben der Regierung die drei Gewerkschaftsdachverbände CGIL, CISL und UIL sowie die Arbeitgebervereinigungen Confindustria (Industrie), Confapi (kleine und mittlere Unternehmungen), Intersind (staatlich kontrollierte Industrie) und ASAP (staatliche Petrochemie) unterzeichneten, beinhaltete einen politischen Abtausch über mehrere Politikfelder hinweg. Die Gewerkschaften stimmten darin einem Abbau der automatischen vierteljährlichen Lohnindexierung (*scala mobile*), Höchstgrenzen für die tariflichen Lohnanhebungen in den Jahren 1983–85 und Arbeitszeitflexibilisierung zu. Im Gegenzug akzeptierten die Arbeitgeber eine Verkürzung der Jahresarbeitszeit. Gleichzeitig unternahmen die Tarifverbände den Versuch, die Koordination der verschiedenen Verhandlungsebenen zu stärken, indem sie vereinbarten, daß Fragen, die auf einer Verhandlungsebene entschieden wurden, nicht auf einer niedrigeren Ebene erneut verhandelt werden sollen. Um die Kaufkraft der unteren Einkommensklassen zu erhalten, verpflichtete sich die Regierung zu einer entsprechenden Lohnsteuersenkung.

1984 suchte die neue, sozialistisch geführte Regierung zur weiteren Eindämmung der Teuerung erneut einen Sozialpakt in die Wege zu leiten. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch am vorwiegend parteipolitisch motivier-

ten Widerstand der kommunistischen Mehrheit der CGIL. Infolge dieser Unstimmigkeit zerbrach auch die Aktionseinheit der drei Gewerkschaftsbünde. Die Regierung verwirklichte ihr Anti-Inflations-Programm auf dem Gesetzeswege.

Mit dem Ende der formalen, dreiseitigen Abstimmung der Einkommenspolitik nahmen wieder die Tarifverhandlungen auf der Branchenebene (16 große Verhandlungsbereiche) die zentrale Position im Lohnbestimmungsprozeß ein.

Die Kooperation zwischen der Regierung und den Tarifverbänden wurde jedoch auf informelle Weise fortgesetzt. Die Regierung trat jeweils in zweiseitigen Kontakt mit den Gewerkschaftsbünden und den Arbeitgeberverbänden und führte solcherart eine Abstimmung zwischen Einkommens- und Budgetpolitik herbei. Aus der Sicht der Gewerkschaften bedeutete dies beispielsweise, daß die Regierung maßvolle Lohnerrhöhungen berücksichtigte und zum Anlaß für steuerliches Entgegenkommen nahm. Diese Abtauschvorgänge, welche Lohnmäßigung, Arbeitsplatzschaffung, Arbeitszeitflexibilisierung, Steuern und Transfers einschlossen, ermöglichten allen Beteiligten die Teilnahme an einem Positivsummenspiel. Sie leisteten zur Dämpfung des Preisauftriebs einen wichtigen Beitrag.

Anfang der neunziger Jahre veranlaßten der politische Umbruch, die Krise des europäischen Währungssystems – welche die Lira besonders unter Druck setzte –, die bevorstehende Vollendung des Binnenmarktes und die Rezession zu einer Wiederaufnahme der korporatistischen Konzertierung der Einkommenspolitik auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene:

Ende Juli 1992 schloß die Regierung Amato mit den sechs Arbeitgeberverbänden und den drei Gewerkschaftsbünden ein zentrales Abkommen mit dem Ziel, die italienische Inflationsrate bis 1995 auf 2 Prozent abzusenken.

Im einzelnen beinhaltet dieser dreiseitige Sozialpakt folgende Punkte: die Abschaffung der Lohn-Preis-Indexierung (*scala mobile*) per Ende Oktober 1992; Lohnerhöhung um einen für alle Arbeitnehmer des privaten Sektors einheitlichen Betrag im Jahre 1993, wobei dieser Betrag auf das offizielle Inflationsziel von 3,5 Prozent abgestimmt war; Aussetzung der Lohnverhandlungen auf Betriebsebene bis Ende 1993; Begrenzung der Bezugsanhebungen im öffentlichen Sektor mit 3,5 Prozent für 1993; Einfrieren der Preise staatlicher Dienstleistungen und administrierter Preise.

Diese Vereinbarung markierte den Beginn einer neuen Phase abgestimmter Einkommenspolitik. Die Gewerkschaften anerkannten die Notwendigkeit, die Inflationsrate noch stärker dem europäischen Durchschnitt anzunähern und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken. Im September 1992 wurde die Lira unter dem Druck der Spekulation zunächst im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) um 7,3 Prozent abgewertet, bald darauf wurde der Kurs völlig freigegeben. Die Abwertungen stärkten die preisliche Wettbewerbsfähigkeit italienischer Unternehmen wesentlich – mehr als im Hinblick auf die Stabilisierung des Preisniveaus nötig gewesen wäre. Diese Vorteile drohten durch eine unkontrollierte Preis-Lohn-Spirale wieder verlorenzugehen. Das einkommenspolitische Abkommen vom Juli verhinderte letzteres und stellte sicher, daß die Unternehmen die abwertungsbedingten Preisvorteile weitestgehend zur Verbesserung ihrer Konkurrenzfähigkeit nutzen konnten.

Möglicherweise von langfristiger Bedeutung ist das zentrale Abkommen über Einkommenspolitik und Verhandlungsreform, welches die Regierung, die drei Gewerkschaftsbünde (CGIL, CISL, UIL) und die wesentlichsten Arbeitgeberdachverbände im Juli 1993 schlossen. Dieses stellte ei-

nen gemeinsamen Versuch der Regierung und der Tarifverbände dar, die Arbeitsbeziehungen auf eine völlig neue Grundlage zu stellen und die wirtschaftliche Entwicklung durch eine permanente, effektivere Einkommenspolitik zu unterstützen.

Die Vereinbarung enthielt folgende wichtige Punkte:

In bezug auf die wirtschaftspolitische Steuerung einigten sich die Regierung und die Tarifverbände darauf, die Abstimmung zwischen der Einkommenspolitik und anderen wirtschaftspolitischen Feldern durch regelmäßige dreiseitige Treffen herbeizuführen. Die gemeinsam angestrebte Inflationsrate soll eine Leitlinie für die Lohnverhandlungen bilden.

Der Kern des Abkommens ist die Reform des Kollektivverhandlungssystems. Dieses besteht fortan aus zwei klar definierten Ebenen: erstens den nationalen Branchenverhandlungen, zweitens den Verhandlungen in den Unternehmen bzw. auf der lokalen Ebene. Die Geltungsdauer der Branchenverträge beträgt zwei Jahre (Mindestlöhne) bzw. vier Jahre (andere Inhalte), jene der Firmenverträge vier Jahre. In den Branchenverhandlungen werden die Themen der Firmenverhandlungen festgelegt. Zusätzliche Lohnerhöhungen auf der Unternehmensebene sollen vom Vorliegen entsprechender Produktivitäts- und Ertragsentwicklungen abhängen. Die Verhandlungen in den Unternehmen werden auf Gewerkschaftsseite von den im März 1991 geschaffenen einheitlichen Vertretungsgremien (RSU) geführt. Die Regierung verpflichtete sich, eine gesetzliche Regelung herbeizuführen, auf deren Grundlage eine Allgemeingültigkeit der Branchenverträge erreicht werden kann.

Weiters beinhaltet die Vereinbarung zahlreiche Maßnahmen des Staates betreffend die aktive Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktflexibilisierung, Ausbildung der Arbeitneh-

mer, Forschung und Entwicklung, Infrastrukturinvestitionen u. a. m. Eine Umsetzung derselben steht jedoch größtenteils noch aus, da sich die darauffolgende Regierung nicht an diese Zusagen gebunden fühlte.

Mit der Reform der Arbeitsbeziehungen erwiesen sich die Tarifverbände als stabilisierendes Element in der tiefgreifenden Krise des italienischen politischen Systems.

Der Ablauf der Tarifverhandlungen im Jahre 1994 zeigte, daß es mittels des zentralen Abkommens tatsächlich gelang, Ordnung in das bis dahin unkoordinierte, nicht synchronisierte Verhandlungssystem zu bringen. Einen wesentlichen Punkt in den Firmenverträgen bildet die Einrichtung von paritätischen (Arbeitnehmervertreter, Management) Komitees, die sich mit Fragen des technischen und organisatorischen Wandels befassen.

Trotz des gewandelten Umfelds ist somit für den Zeitraum seit 1980 keine allgemeine Abkehr von neokorporatistischen Regelungen festzustellen. Die Deregulierung und der Abbau des Tarifverhandlungssystems in Großbritannien entfalteten keine Vorbildwirkung für die kontinentalen Länder.

Die Aufrechterhaltung bzw. Erneuerung neokorporatistischer Regelungen in der Mehrzahl der kleinen, offenen Volkswirtschaften Westeuropas läßt

auf eine fortbestehende, wenn auch inhaltlich geänderte Bedeutung derselben schließen. Der Beitrag, den der neue „Angebotskorporatismus“ unter bestimmten Umständen zur Wettbewerbsfähigkeit und Restrukturierung der nationalen Wirtschaften zu leisten vermag, liegt daher in der Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie sozialer Frieden, konsensorientierte Kooperation, eine mit der Wirtschaftspolitik abgestimmte Lohnpolitik, Humankapitalbildung (Bereitstellung von Programmen zur Aus- und Weiterbildung, deren Ziele nicht betriebspezifisch sind), Produktivitätskoalitionen zwischen Management und Belegschaften in den Betrieben. Die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen wird zu einem noch bedeutenderen Wettbewerbsfaktor werden.

In seinem ausgezeichneten Beitrag zur österreichischen Sozialpartnerschaft, der nicht nur für ausländische Leser von großem Interesse ist, befaßt sich Traxler mit dieser Hinwendung zu angebotsseitigen Inhalten.

Die Artikel dieses Sammelbandes stellen einen außerordentlich wertvollen Beitrag zur Literatur über die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen dar und sind allen einschlägig interessierten Lesern zu empfehlen.

Michael Mesch