

BÜCHER

Die Rolle der Sozialpartner in der Europäischen Währungsunion

Rezension von: Gerhard Huemer, Michael Mesch, Franz Traxler (Hrsg. im Auftrag des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU. Institutional Requirements for European Economic Policies*, Ashgate, Aldershot 1999, 209 Seiten, £ 39,95.

In Österreich mehren sich die Anzeichen für eine Abkehr des politischen Systems von der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft. Die Industriellenvereinigung – ohnehin immer ein Partner am Rande – distanziert sich nun eindeutig von korporatistischen Lösungsmechanismen und hält diese für überholt. Mit den Freiheitlichen befindet sich nun eine Partei in der Regierung, für deren Selbstverständnis eine Gegenposition zum Kammer- und Verbändestaat traditionell eine wichtige Rolle gespielt hat.

Relativ rasch werden nun politische Maßnahmen gesetzt und vorgeschlagen, die das System der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft merklich zu schwächen drohen: Der Vorschlag, die Arbeiterkammerumlage um 40% zu senken, bildet den direkten Stoß ins Herz der Sozialpartnerschaft; aber auch die mangelnde Einbindung der Interessenvertretungen in derart weitreichende sozialpolitische Maßnahmen wie die beabsichtigte Pensionsreform oder die erheblichen Umverteilungsmaßnahmen von

Arbeit zu Kapital im Regierungsübereinkommen der rechtskonservativen Koalition zeugen von einer neuen politischen Gangart.

Die Infragestellung eines so wichtigen Faktors des politischen und wirtschaftlichen Systems Österreichs ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil die sozialpartnerschaftlichen Konfliktlösungsmechanismen für den beispielhaften Erfolg des „österreichischen Modells“ in den letzten Jahrzehnten eine kaum zu überschätzende Rolle gespielt haben, sondern auch, weil in vielen anderen Mitgliedsländern der EU die neunziger Jahre eine Renaissance neokorporatistischer Formen des Interessenausgleichs gebracht haben.

Der Arbeitssoziologe Jelle Visser von der Universität Amsterdam führt in seinem Beitrag zum besprochenen Band nicht nur die Sozialpakte in Irland, Italien und Spanien, sondern auch die erfolgreiche Neubelebung des Korporatismus in den Niederlanden und die Bemühungen um einen „Beschäftigungspakt“ in Deutschland als Beispiele an. Neue Impulse für konzertierte Vorgangsweisen gingen vor allem von der Erkenntnis aus, daß geänderte ökonomische Rahmenbedingungen – wie die Globalisierung der Finanzmärkte, die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes und die Vorbereitungen auf die Europäische Währungsunion – auch neue Herausforderungen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik mit sich gebracht haben. Makroökonomische Kooperationsformen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen befanden sich also im letzten Jahrzehnt keineswegs auf dem Rückzug. Werner Teufelsbauer macht in seinem Kommentar zum Beitrag von Visser klar, daß Deutschland, wo der sozialpartnerschaftliche Einfluß in den neunziger Jah-

ren merklich abgenommen hat, aufgrund des Schocks der deutschen Vereinigung einen Spezialfall darstellt; einen weiteren Sonderfall bildet wohl auch Schweden.

Die Antwortmuster, die in den verschiedenen nationalstaatlichen Korporatismusvarianten entwickelt wurden, haben sicherlich oft den Charakter defensiver Kostensenkungsprogramme zur Verbesserung der nationalstaatlichen Wettbewerbsposition im Sinne einer „*beggar-my-neighbour*-Strategie“, sie weisen oft aber auch offensive Orientierung im Sinne der Schaffung gegenseitigen Vertrauens zwischen den politischen Akteuren auf, um „*win-win*-Strategien“ zu ermöglichen. Visser führt in seinem Beitrag vier organisatorische Kriterien für eine Beurteilung der Kooperationsfähigkeit an: Repräsentationsgrad der Verbände, Kohäsion in Spitzenverbänden, Konzentration und Zentralisierung der Entscheidungsverhältnisse. Er macht deutlich, daß neue wirtschaftliche und soziale Entwicklungen diese Rahmenbedingungen zwar verändern (auf der Arbeitgeberseite wohl noch deutlich stärker als auf der Arbeitnehmerseite), zeigt aber, daß dennoch die Voraussetzungen für sozialpartnerschaftliche Konfliktlösungsmöglichkeiten in Europa nach wie vor gegeben sind.

Bernhard Ebbinghaus vom Max-Planck-Institut für Gesellschaftswissenschaften zeigt in seinem Beitrag, daß sich innerhalb Europas sehr unterschiedliche sozio-ökonomische Modelle entwickelt haben und daß kaum von „einem europäischen Modell“ (im Unterschied zum „US-Modell“) gesprochen werden kann. Er unterscheidet das Nordische Modell des umfassenden Wohlfahrtsstaates, starker Interessenvertretungen, exportorientierter Wirtschaft mit hohem Produktivitäts- und Beschäftigungsniveau und das Zentraleuropäische Modell des Sozialversicherungsstaates mit koordinierten Lohnverhandlungen vom Südlichen Modell mit schwachen Interessenvertretungen, dezentra-

len Verhandlungen, niedrigem Produktivitäts- und Beschäftigungsniveau und dem Angelsächsischen Modell des liberalen Sozialstaates mit flexiblen Arbeitsmärkten, fragmentierten Interessenvertretungen und starken Finanzmärkten. Sein Beitrag macht besonders deutlich, wie schwierig die in der öffentlichen Debatte oftmals vorgeschlagene Übertragung erfolgreicher Strategien in einzelnen politischen Teilbereichen auf andere Länder ist. Das „Lernen“ von anderen Modellen müßte an vorderster Stelle die gelungene Anpassung an das eigene nationalstaatliche Set an Werten, Institutionen und Strukturen beinhalten. Spezifische Formen des Verhältnisses zwischen den Interessenvertretungen müssen ins makroökonomische und sonstige institutionelle Umfeld „passen“, wenn sie erfolgreich sein wollen.

Die Herausforderungen für alle europäischen Modelle sieht Ebbinghaus durch steigenden Druck in vier Bereichen gegeben: Grenzen des Wohlfahrtsstaates, hohe Steuer- und Beitragslast, hohe Arbeitslosigkeit, schwindende Koordinationskapazitäten. Selbst wenn man dieser Analyse im Detail nicht zustimmen bereit ist, ist klar, daß der Erfolg einzelner nationalstaatlicher Modelle in Zukunft (wie auch schon in der Vergangenheit) primär an ihrer Fähigkeit hängt, sich neuen ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen anzupassen oder diese positiv zu beeinflussen.

Colin Crouch vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz sieht das Bedrohungsbild klassischer europäischer Verbändekooperation klarer. Er ortet den Druck vor allem ausgehend von der Dominanz neoliberaler Vorstellungen (in ökonomischer Theorie, Wirtschaftspolitik und Medienwelt). Unter diesem Druck müssen die Verbände innovative Auswege finden. Sozialpartnerschaftliche Mechanismen müssen sich im Konfliktfall bewähren, sie können nicht auf die Bewahrung bestehender Institutionen reduziert werden. Viele Bei-

spiele im vorliegenden Band zeigen, daß das Finden von Lösungen leichter wird, wenn die Verhandlungsbereiche weit gefaßt sind und die Verbände branchenübergreifend organisiert sind. So kann das Abgleiten in Partikularinteressen vertretende Lobbyorganisationen vermieden und die Ausrichtung auf wohlfahrtsfördernde Gesamtlösungen ermöglicht werden.

Im neuen Europa stellt sich vor allem die Frage, welche Rolle Verbände spielen können und auf welcher Ebene ihr Einfluß stattfinden soll. Justin Greenwood von der Universität Aberdeen zeigt in seinem Beitrag, daß die europäische Integration zwar stark auf ökonomische Interessen ausgerichtet war, sieht im Vertrag von Amsterdam aber doch neue EU-weite Ansätze in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Eine stärkere Rolle für den Sozialen Dialog auf EU-Ebene stößt vor allem auf die Grenzen der – auf Arbeitgeberseite teils politisch durchaus gewünschten – Schwäche der Zentralen der europäischen Sozialpartnerverbände. Die konkreten Vereinbarungen bleiben in diesem Bereich deshalb sehr dürftig, sie beschränken sich bislang auf die Einführung einer (unbezahlten) Elternkarenzregelung und eine Regelung der Teilzeitarbeit. Die Diskussion zum Beitrag von Greenwood macht klar, daß im Rahmen des Sozialen Dialogs der Weg das Ziel darstellt. Schon rein das Faktum des Stattfindens eines Sozialen Dialogs auf europäischer Ebene stärkt das Vertrauen zwischen den Verbänden, fördert das Verständnis für die Probleme und Sichtweisen der anderen Verhandlungsseite und ermöglicht Lerneffekte. Die Bedeutung rein beratender Organe darf deshalb nicht unterschätzt werden, und die inhaltliche Breite der Verhandlungsgegenstände spielt eine wichtige Rolle, weil sie Kompromisse ermöglicht.

Der Soziale Dialog zwischen den Sozialpartnerverbänden auf EU-Ebene bildet einen von drei Pfeilern einer stärkeren

Institutionalisierung kooperativer Politikmuster in Europa. Einen zweiten stellt der makroökonomische Dialog dar. Ludwig Schubert von der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission stellt aus seiner Sichtweise die notwendigen Rahmenbedingungen für eine wachstumsorientierte makroökonomische Politik in der EU dar. Er sieht die Ausgangsbedingungen für eine lange Periode hohen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums in der Währungsunion günstig, weil störende Konfliktbereiche der Vergangenheit ausgeschaltet wurden. Eine bessere Abstimmung zwischen einer preisstabilitätsorientierten, unabhängigen Zentralbank, der auf Moderation und Schaffung von Investitionsspielräumen orientierten Lohnpolitik und einer auf Strukturreformen ausgerichteten Budget- und Arbeitsmarktpolitik scheint ihm möglich und sinnvoll. Günther Chaloupek weist in seinem Kommentar zu Recht darauf hin, daß die Rahmenbedingungen für eine Kooperation in der makroökonomischen Politik recht einseitig festgelegt sind: Während die EU-Kommission, die Gewerkschaften und einige Nationalstaaten auf engere Zusammenarbeit drängen, pocht die Europäische Zentralbank auf die unbedingte Wahrung ihrer vertraglich fixierten Unabhängigkeit von anderen wirtschaftspolitischen Institutionen. Diese unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Positionen sind selbstverständlich ideologisch bedingt. Pessimistisch stimmt, daß gerade der am wenigsten auf Kooperation bedachte wirtschaftspolitische Akteur, die EZB, die größte (wirtschafts-) politische Macht besitzt.

Die wichtigste – wenn auch bei weitem nicht einzige – Aufgabe der sozialpartnerschaftlichen Verbände bleibt sicherlich auch in Zukunft die Lohnpolitik. Eine wertvolle Klarstellung des vorliegenden Bandes ist jedenfalls der Nachweis, daß eine Analyse von Lohnverhandlungsprozessen ohne Berücksichtigung eines breiten institutionellen Umfelds wenig

Sinn macht. Franz Traxler von der Universität Wien plädiert gerade aufgrund der eminenten deflationären Gefahr einer Konfrontation zwischen Europäischer Zentralbank und europäischer Lohnpolitik überzeugend für eine forcierte grenzüberschreitende Koordination der Lohnpolitik. Er stellt in seinem Beitrag klar, daß Koordination der Lohnpolitik über die gesamte Wirtschaft keineswegs bilaterale Lohnverhandlungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf zentralisierter Ebene in Europa unter Einbeziehung aller Gruppen und Sektoren bedeutet. Er sieht – aufgrund der günstigen institutionellen Voraussetzungen etwa in der Metallindustrie – Möglichkeiten, die europaweite Koordination im Sinne gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtsverbesserungen voranzutreiben.

Dieser Vorschlag deckt sich mit den wirtschaftspolitischen Ergebnissen von Simulationen über die Auswirkungen unterschiedlicher lohnpolitischer Orientierungen, die von einem Team des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Ulrich Fritsche, Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, Rudolf Zwiener) durchgeführt wurden. Die Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer Reduktion der Nominallohne in einer Volkswirtschaft hängen stark von den Reaktionen in anderen Ländern und von der Ausrichtung der Geldpolitik ab. Bei unkoordinierter Lohnpolitik drohen jedenfalls die Gefahren eines Lohnsenkungswettlaufs mit deflationären Zügen. Daraus resultiert der Vorschlag eines institutionellen Konzepts für eine europäische Lohnpolitik: Die beiden vorgeschlagenen Leitlinien lauten „Produktivitätsorientierung“ und „Deutschlandorientierung“ der Lohnpolitik in der Währungsunion. Eine Ausrichtung der Lohnpolitik am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum hat sich schon bislang im Kern der Hartwährungsländer als erfolgreich erwiesen. Sie leistet einen wesentlichen Beitrag zur Preisniveaustabilität und zur Kosten- und Nachfrigestabilisierung. Zum ande-

ren sollen die Lohnabschlüsse in den anderen EU-Ländern sich am entsprechenden Branchenergebnis in Deutschland orientieren; liegt das Produktivitätswachstum höher als jenes in Deutschland, dann können auch die Lohnerhöhungen über dem Branchenergebnis in Deutschland liegen, liegt es darunter, muß Lohnzurückhaltung geübt werden.

Diese einfachen Regeln sind gesamtwirtschaftlich vernünftig, offen bleibt, wie es gelingt, die institutionellen Voraussetzungen für ihre Umsetzbarkeit zu schaffen. Die grenzüberschreitende Koordination von Lohnverhandlungen wird realistischlicherweise nicht formal in den offiziellen Sozialen Dialog auf EU-Ebene aufgenommen werden können, sondern vor allem über informelle Netzwerke laufen müssen. Im Bereich der Metallindustrie ist es den Gewerkschaften schon in den letzten Jahren gelungen, Informationen auszutauschen, generelle Leitlinien gemeinsam festzulegen, Mindeststandards der Lohnpolitik vorzubereiten und Nachbereitungen der Lohnverhandlungsergebnisse durchzuführen. Informelle Konsultationen zwischen sektoralen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen auf europäischer Ebene – etwa über makroökonomische Rahmenbedingungen und deren Interpretation – müssen großteils erst aufgebaut werden.

Der vorliegende Band spiegelt die Ergebnisse einer gut vorbereiteten Konferenz des sozialpartnerschaftlichen „Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien“, die im Herbst 1998 in Wien abgehalten wurde. Er zeigt die vielfältigen Herausforderungen, die sich für korporatistische Konfliktlösungsmodelle in Europa heute stellen. Die Wiedergabe wichtiger Diskussionsbeiträge zu den einzelnen Referaten und zusammenfassende Schlußfolgerungen der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpartner machen den Band besonders wertvoll.

Viele Kennzeichen erfolgreicher institutioneller Regelungen, die von in- und ausländischen Wissenschaftlern in die-

sem Band herausgearbeitet wurden, existieren in Österreich in der einen oder anderen Form. Sicherlich hat in Österreich die Problemlösungskapazität der Sozialpartnerschaft in den letzten Jahren z.T. abgenommen – das zeigt sich etwa im Bereich der Wettbewerbspolitik oder der Politik gegen Altersarbeitslosigkeit. Den der Gesamtwirtschaft verpflichteten Wirtschaftsforscher muß aber der Ge-

gensatz zwischen den in diesem Band dargestellten Chancen für eine Renaissance des Korporatismus und seiner positiven gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen in Europa einerseits und der eingangs angeführten negativen politischen Stimmung gegenüber der Institution der Sozialpartnerschaft in Österreich andererseits nachdenklich stimmen.

Markus Marterbauer