

Sven Dietrich

Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Frankfurt, Institut für Politikwissenschaft; Freier Mitarbeiter der IG Metall Vorstandsverwaltung, Frankfurt.

Arbeitsbeziehungen in den MOE-Ländern und das Europäische Sozialmodell

Mit dem Thema „Arbeitsbeziehungen in den MOE-Ländern und das Europäische Sozialmodell“ wird ein großer inhaltlicher Bogen zu spannen sein. Für sich genommen sind sowohl die Arbeitsbeziehungen in den MOE als auch das Europäische Sozialmodell sehr breit angelegt, so dass nicht alle Facetten beleuchtet werden können. Im Vordergrund des ersten Teils meines Vortrags steht deshalb überblickartig die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in den neuen EU-Mitgliedsstaaten. Zu Fragen ist hier, wie sich die Arbeitsbeziehungen in einer vergleichenden Perspektive entwickelt haben. Stabile Arbeitsbeziehungen bedeuten immer auch ein Gleichgewicht der sozialen Kräfte. Das schließt auch die Europäisierung der nationalen Arbeitsbeziehungen mit ein. Im zweiten Teil wird zu zeigen sein, welche Bedeutung stabile Arbeitsbeziehungen für die Verwirklichung eines sozialen Europas haben, also für die Verwirklichung des Europäischen Sozialmodells.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen des Transformationsprozesses

Die Re-Integration Mittel- und Osteuropas in die Weltwirtschaft blickt auf schwierige Jahre zurück und erreichte mit dem EU-Beitritt der acht MOE-Staaten am 1. Mai 2004 ihren vorläufigen Höhepunkt. Nicht die Erweiterung selbst, sondern die Integration der Staaten ist und bleibt die große Herausforderung, die sich in ihrer Geschichte, ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und Wirtschaftsstruktur sowie ihrer sozialen Systeme deutlich von den bisherigen EU-Mitgliedstaaten unterscheidet. Die nunmehr zurückliegende 15jährige Aufholjagd kann daher auch als ein wichtiger Indikator für die Reformfähigkeit der Regierungen und gegenüber dem EU-kontrollierten Beitrittsprozess gewertet werden.

Der Transformationsprozess von der sozialistischen Planwirtschaft zu offenen Marktwirtschaften wurde in allen Ländern durch einen schockartigen Einbruch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eingeleitet. Seit der Wende ist der wirtschaftliche

Ausgangspunkt (BIP) in fünf Ländern mehr oder weniger deutlich überschritten (Polen, Slowenien, Ungarn, Slowakei und Tsch. Republik), Estland konnte in etwa wieder das Niveau von 1990 erreichen, in Lettland und Litauen ist dieser Wert noch in weiter Ferne. Eine Angleichung an das westeuropäische Niveau (in Kaufkraftparitäten) ist für die meisten MOE-Staaten mittelfristig unwahrscheinlich, einige wenige Länder wie Slowenien haben jedoch bereits Portugal und annähernd das griechische Niveau erreicht. Dabei ist die wirtschaftliche Integration der MOE-Staaten in den EU-Binnenmarkt schon weit fortgeschritten. Ein Blick in die neueste Statistik der EU-Außenhandelsverflechtung zeigt, dass fast alle Neu-Mitglieder bereits eine deutlich höhere Verflechtung im Intra-EU-25-Handel aufweisen als der Durchschnitt der EU-Länder (66 %): bspw. Slowakei (80%) oder die Tsch. Republik (78 %). Ein anderes Bild zeigt sich in den Beschäftigungsstrukturen, die durch einen rasanten Umbruch von einem staats- zu einem privatwirtschaftlichen Arbeitsmarkt geprägt sind. Der Agrarsektor bleibt im Vergleich zum EU-Durchschnitt (4 %) auch nach über einem Jahrzehnt der Transformation mit ca. 16 % (MOE-Durchschnitt) ein bedeutender Arbeitgeber. Eine große Varianz besteht ebenfalls im Industrie- (23 % bis 42 %; EU: 30 %) und Dienstleistungssektor (30 % bis 60 %; EU: 65 %). Die Beschäftigungsquote liegt in der Regel unter dem EU-Durchschnitt von ca. 64%; lediglich in der Tsch. Republik wird dieser Wert übertroffen, in Slowenien und in Estland fast erreicht.

Der Aufbau marktwirtschaftlicher Verhältnisse ist in starkem Maße durch den Staat und durch ausländische Direktinvestitionen vorangetrieben worden. Beide Akteure - Staat und ausländische Unternehmen/Investoren - haben jedoch nicht zur erwünschten Stabilisierung der Arbeitsbeziehungen beigetragen, sondern zu einer Zementierung eines eher betriebszentrierten Regulierungsweges, der im Wesentlichen bis heute unverändert vorliegt.

Der Staat

Der autoritäre, sozialistische Staat transformierte sich durch den Systembruch gewissermaßen selbst zum demokratischen Staat. Dabei setzte er die Rahmenbedingungen für partiell staatsfreie Arbeitsbeziehungen, um sich gleichzeitig in einem nicht näher bestimmten Zeitraum zu entlasten. Aufgrund fehlender eigener Erfahrungen und Konzepte wurden deshalb auch ausländische Modelle und Erfahrungen herangezogen. Dabei spielte auch die duale Konzeption des deutschen Modells in Ländern

wie Ungarn, Lettland und Slowenien eine gewisse Rolle; zu einem Institutionentransfer ostdeutschen Musters (Deutsche Einheit) kam es allerdings nicht. Er bleibt auch 15 Jahre nach dem Systembruch der Schlüsselakteur in den weiterhin sich entwickelnden Arbeitsbeziehungen.

Heute stellt in allen Ländern die Verfassung der allgemeinste Rechtsrahmen für die Arbeitsbeziehungen dar. So lassen sich zum einen das Recht auf Koalitionsfreiheit, aber auch konkret benannte Rechte zur Interessenwahrung von Beschäftigten in Unternehmen finden. In fast allen MOE-Ländern gibt es zudem ein eigenes Arbeitsgesetzbuch sowie mehr oder weniger spezifische Gesetze für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Da in nahezu allen Ländern pluralistische Gewerkschaftssysteme bestehen, geht es dabei auch um Repräsentationskriterien (Tariffähigkeit, Beteiligung an dreigliedrigen Kommissionen). Das Streikrecht ist in allen Ländern verfassungsrechtlich bzw. gesetzlich verankert, dagegen das Recht auf Aussperrung u.a. in Estland, Lettland, Slowakei und in der Tsch. Republik gesetzlich geregelt. Kritisch bleibt anzumerken, dass sich hinter der schnellen Durchsetzung von Normen für die Arbeitsbeziehungen ein gewisser Legalismus verbirgt.

Von entscheidender Bedeutung sind bislang die durch den Staat organisierten Sozialen Dialoge, mit denen sich der neue Staat auch von seinem Vorgänger, dem autoritären Staat, unterscheidet. Der Staat nutzt den Sozialen Dialog als Plattform, um seine wirtschafts- und Sozialpolitik zu legitimieren und seine Gestaltungsmacht abzusichern. Man kann auch von einem ungleichen Sozialen Dialog sprechen, weil die Ressourcen der anderen Akteure unzureichend sind. Der Soziale Dialog setzt einerseits gewisse Mindeststandards, andererseits trägt er durch den Dialogprozess selbst dazu bei, dass die direkten Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern eher gebremst als befördert werden.

Entwicklung der Arbeitgeberverbände

Die Gewerkschaften haben sich vielfach nach 1989 reformiert und neu gegründet. Demgegenüber mussten Arbeitgeberverbände vollkommen neu gegründet werden. In einigen Ländern konnten die staatlichen Wirtschaftskammern als Ausgangspunkt für Verhandlungen mit Staat und Gewerkschaften benutzt werden. Ob und wie die Unternehmen kollektive Organisationsinteressen realisieren, differiert von Land zu

Land, von Branche zu Branche und von Zeit zu Zeit deutlich. Die gewerkschaftliche Stärke, die Eigentumsverhältnisse, das Alter eines Unternehmens, die Größe des Betriebes, die Branche und/oder schlicht die Rolle und der Druck des Staates beeinflussen dabei die Organisationsbereitschaft der Unternehmen. Es gibt daher Länder und Branchen, in denen die Arbeitsmarktinteressen primär in reinen Arbeitgeberverbänden (nach deutschem Verständnis) vertreten werden und in anderen bestehen sogenannte integrierte Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände (vergleichbar mit Großbritannien). Auch die Trennung in Interessenverbände der Groß- und Kleinindustrie ist anzutreffen. Insgesamt lassen sich drei grundlegende Verbandstypen charakterisieren: 1. die staatsinduzierten Verbandsgründungen, bei denen um es um die verstaatlichte, privatisierte oder Großindustrie geht, 2. die Verbände, die aus den Industrie- und Handelskammern erwachsen sind, und 3. solche, die nur gegründet wurden, um im Kontext des Sozialen Dialogs Arbeitgeberinteressen vertreten zu können und damit dem EU-Mindeststandard zu entsprechen. Vergleichbar der Situation in den meisten westeuropäischen Ländern werden die arbeitsmarktpolitischen Belange heute meist von sogenannten integrierten Verbänden wahrgenommen. Lediglich in Polen, Lettland und Rumänien liegt eine strikte gesetzliche Trennung von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband vor.

Die Organisationsgrade der Arbeitgeberverbände liegen in der Regel unterhalb der westeuropäischen Werte. Laut Schätzungen sind ca. 30-40 % der Beschäftigten in verbandsgebundenen Industrieunternehmen beschäftigt; Ausnahmen bilden lediglich Slowenien (verpflichtende Kammermitgliedschaft) und die Slowakei.

Die Verbände betätigen sich eher zurückhaltend auf dem Arbeitsmarkt als Regulierungsinstanz. Ihr Hauptaugenmerk gilt dem Sozialen Dialog und regierungsorientierten Regelungs- und Beeinflussungsstrategien (Lobbypolitik). Im Organisationsaufbau schlägt sich das dahingehend nieder, dass die Dachverbände dominieren und der Aufbau territorial-gegliederter Strukturen nur mühsam vorankommt.

Entwicklung der Gewerkschaften

Mit Ausnahme von Solidarnosc gab es bis 1990 keine parteipolitisch unabhängige Gewerkschaft in Mittel- und Osteuropa. Mit Beginn der Transformation bildeten sich in allen Ländern zugleich neue Gewerkschaften heraus. Sie waren in der Regel klein und konnten lediglich in Polen, Ungarn und Bulgarien eine nennenswerte Bedeutung

erlangen. Da die neu gegründeten Gewerkschaften zunächst über kein relevantes Startkapital verfügten, musste als erstes eine organisatorische Basis geschaffen werden, um eine dauerhaftere Existenz zu ermöglichen. Zugleich ging es um die Anerkennung als Verhandlungspartner durch Staat und Arbeitgeber. Die Ausgangslage für die alten Gewerkschaften sah demgegenüber gänzlich anders aus: Sie konnten über einen umfänglichen Vermögensbestand verfügen, den sie zugleich auch verteidigten. Sie waren außerdem auf vielfältige Weise mit dem politischen und ökonomischen System verzahnt. Auf die von außen herbeigeführten Veränderungen mussten sie mit eigenen Reformbemühungen reagieren, um sich an die neuen politischen Umweltbedingungen anzupassen.

Mit Ausnahme von Lettland, dort dominiert eine Gewerkschaft monopolartig die Organisationslandschaft, entstanden in allen anderen Ländern bi- oder multipolare Gewerkschaftswelten. So weisen die Länder Tsch. Republik, Estland, Lettland und die Slowakei vornehmlich einen dominierenden Gewerkschaftsbund und kleinere konkurrierende gewerkschaftliche Vereinigungen unterschiedlicher Größe auf. In den übrigen Ländern existieren mehrere miteinander konkurrierende Dachgewerkschaften - in Slowenien vier und in Ungarn sogar sechs Dachverbände -, die sich (zumindest ursprünglich) hauptsächlich in ihrer politischen Ausrichtung, gelegentlich auch im Hinblick auf die vertretenen Berufsgruppen unterscheiden.

Von besonderer Bedeutung für den osteuropäischen Gewerkschaftspluralismus war anfangs die Rivalität, die sich über das Cleavage *alt-neu* herstellt, also das Verhältnis zum alten Regime. Dieses ist aber selbst in den Ländern des bipolaren-Pluralismus (Polen, Bulgarien) seit Mitte/Ende der 90er Jahre merklich zurückgegangen. Heute wird der Bogen vielmehr zwischen zurückhaltender Kooperation und der Konkurrenz konkurrierender Gewerkschaftsbünde gespannt. Gleichwohl haben sich die quantitativen Verhältnisse mittlerweile in den meisten Ländern wieder zugunsten der alten (reformierten) Gewerkschaften konsolidiert. Auffallend ist auch, dass bedeutendere Fusionen auf der Ebene der Dachverbände derzeit nicht absehbar sind.

Im Idealfall haben die Gewerkschaften Interessenvertretungen auf der betrieblichen, der sektoralen und der nationalen Ebene. Da die Organisation von Arbeitnehmern vor 1990 primär auf der betrieblichen Ebene stattfand, besteht dort auch heute noch

in vielen Ländern eine direkte, gewerkschaftliche Repräsentanz (Estland, Lettland [üblich], Litauen und Polen). In der Slowakei und Litauen können auf betrieblicher Ebene sowohl Gewerkschaften als auch Betriebsräte aktiv sein; in der Tsch. Republik dagegen können diese sich gegenseitig sogar ausschließen. Lediglich in Ungarn, Slowenien und auch in Lettland (seit 2002 möglich) besteht das duale Modell der Interessenvertretung.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist während des Transformationsprozesses drastisch zurückgegangen, der nach Schätzungen gegenwärtig bei ca. 20 % (EU-Durchschnitt 30%) liegt. Ursächlich für die Schwächung der Gewerkschaften sind neben der freien Mitgliedschaft ein ganzer Bündel weiterer Entwicklungen zu nennen wie die Überforderung der Gewerkschaften in der Transformationsphase, die finanzielle und politische Schwächung sowie eine Konkurrenzsituation untereinander, der Privatisierung und Strukturwandel der Betriebe sowie eine sektorale Verschiebung, der Widerstand der Arbeitgeber, und die veränderte Lebensführung bei den Beschäftigten.

Unzureichende Präsenz, Akzeptanz und Durchsetzungsstärke der Gewerkschaften sowie veränderte Erwartungen an gewerkschaftliches Handeln schlagen sich auch in ihren Strategien nieder. Nicht ohne Grund ist eine Zunahme von kooperativen Aktivitäten der Gewerkschaften seit einigen Jahren verstärkt festzustellen. Ferner lässt sich länderspezifisch im Zeitverlauf ein Rückgang gewerkschaftlicher Konfliktaktivitäten (Streiks, Kundgebungen etc.) feststellen.

Entwicklungsmuster von Tarifpolitik

Im Zentrum der westeuropäischen Arbeitsbeziehungen stehen Lohnfindung und die Gestaltung der Arbeitsbedingungen. Auf Grund des fehlenden Druckes der Beschäftigten und der unzureichenden oder kaum entwickelten Bereitschaft der Arbeitgeber sich auf verbindliche Vertragsbeziehungen einzulassen, kommt dem Staat in der tariflichen Normensetzung eine weitaus größere Rolle zu als in den meisten westeuropäischen Ländern. Deshalb finden wir in den MOE-Ländern eine starke Fokussierung auf die Mindestlohnpolitik.

Mindestlohn

In allen 10 MOE-Ländern besteht das Institut des Mindestlohnes. So führte bereits Ungarn 1988, gefolgt von Bulgarien und Rumänien (beide 1990) den gesetzlichen Mindestlohn ein; als letztes Land Mittel- und Osteuropas installierte Polen 2003 den Mindestlohn. Seine Festsetzung erfolgt in der Regel nicht einseitig und durch einen unilateralen Akt des Staates, sondern durch Konsultationen bzw. echten Verhandlungen (u.a. Polen, Slowenien und der Tsch. Republik) mit den Sozialparteien, die je nach Entwicklungsstand der Arbeitsbeziehungen mit unterschiedlichen Verhandlungs-, Empfehlungs- und Anhörungsrechten ausgestattet sind.

Die Basis dieser Konsultationen stellen entweder formalisierte dreiseitige Ausschüsse oder informelle Absprachen dar, die auf der Grundlage von Gesetzen oder Verträgen abgesichert sind. In der Regel wird der Mindestlohn jährlich festgesetzt („verhandelt“), wobei die wichtigste Kennziffer die Inflationsentwicklung ist. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass zwischen den Ländern eine große Bandbreite besteht. Die Höhe des Mindestlohnes ist weder existenzsichernd noch armutsverhindernd, es handelt sich eher um eine zivilisatorische Norm.

Ein wichtiger Indikator für die Stärke der Gewerkschaften oder das sozialpolitische Engagement des Staates bietet der Vergleich von Mindest- und tariflichem Durchschnittslohn: Im Durchschnitt aller Kandidatenländer liegt die Relation bei ca. 40 %. Während Slowenien (54 %) ein deutlich höheres Niveau erreicht hat, liegen Estland, die Tsch. Republik und Lettland am unteren Ende der Skala. Verglichen mit der in Westeuropa anzutreffenden Bandbreite, die von Spanien (34 %) bis Portugal (57 %) reicht, haben die MOE-Länder bereits ein vergleichbares, ähnliches Niveau erreicht.

Lohnpolitik

In den neuen Mitgliedsländern ist bezogen auf den Zeitverlauf eine beeindruckende Produktivitätszunahme festzustellen, während vielfach die Entwicklung der Löhne deutlich dahinter zurück geblieben ist. So ist in Ungarn die Produktivität zwischen 1992 und 2003 um das Dreifache gestiegen, während die Löhne sich lediglich verdoppelt haben. Eine Ausnahme bilden lediglich die drei baltischen Staaten, in denen die Löhne teilweise sogar etwas schneller angestiegen sind als die Produktivität. Ein weiteres grundsätzliches, mitunter dramatisches Problem besteht in der diskontinuierlichen Lohnentwicklung.

Branchentarifverträge bilden die Ausnahme. Oftmals ist es sogar so, dass es dabei nur um die inhaltliche Übernahme bestehender gesetzlicher Mindestanforderungen geht. Eine nennenswerte überbetriebliche Tarifpolitik findet lediglich in der Slowakei und in Slowenien statt. Slowenien stellt hierbei ein Sonderfall flächentarifvertraglicher Regelungen dar, welches nur durch die Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in Kammern begründet ist. Auf der betrieblichen Ebene finden nicht nur die wesentliche Regelungen der Arbeitsbeziehungen wie Lohn, Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit statt, sondern dies ist auch die dominante Ebene der Lohnfindung. Des Weiteren gibt es eine Tendenz, überhaupt keine Tarifverträge abzuschließen und die Arbeitsbedingungen unter die faktischen Mindeststandards im jeweiligen MOE-Land zu drücken.

Arbeitsbeziehungen in den MOE-Staaten

Als Grundtendenz der Arbeitsbeziehungen gilt: Auch 15 Jahre nach dem Systembruch kann noch keineswegs von konsolidierten Systemen der Arbeitsbeziehungen gesprochen werden; es liegen vielmehr eine Vielzahl unterschiedlicher Strukturen vor. Die alten Akteure - Staat und reformierte Staatsgewerkschaften - haben es nach wie vor einfacher als die neu etablierten Organisationen, die sich als große Schwachstellen für die Stabilität der Arbeitsbeziehungen erwiesen haben. Weder verbands-abstinente Arbeitgeber der Privatindustrie noch die neugegründeten Gewerkschaften haben sich zu dominanten Akteuren des post-sozialistischen Zeitalters entwickeln können. Die Gewerkschaften konnten die widersprüchlichen Anforderungen der Transformationsphase nur unzureichend ausbalancieren. Letztlich haben sie weder nennenswerten Einfluss auf den Umbau der Staats- in die Privatwirtschaft nehmen, noch aus der Sicht der Mitglieder eine wirklich effiziente Interessenvertretungspolitik betreiben können.

Ein System gesellschaftlicher Selbstregulierung im Sinne der Tarifautonomie gibt es bisher nicht. Hierfür sind im Wesentlichen die nicht vorhandenen oder kaum handlungsfähigen Arbeitgeberverbände verantwortlich, die überwiegend politische Lobbyorganisationen darstellen und im tripartistischen Dialog an einer möglichst wenig regulierten Wirtschaft interessiert sind. Der Deckungsgrad durch Tarifverträge ist in den MOE-Staaten daher gegenwärtig sehr gering und ohne gesetzliche Grundlage wäre die fast flächendeckende Tarifbindung in Slowenien nicht begreifbar.

Insgesamt ist ein Trend zur unkontrollierten Deregulierung der Arbeitsbeziehungen deutlich stärker ausgeprägt als in vielen EU-Ländern, wo sektorale und regionale Verbandsorganisationen und Tarifpolitik das Rückgrat der Arbeitsbeziehungen bilden. Trotz eines deutlich forcierten europäischen Integrationsprozesses und weitgehend gleichen Rahmenbedingungen haben sich die Arbeitsbeziehungen mit denen in Westeuropa kaum angenähert. Ursächlich sind sowohl die politisch-ökonomischen und sozio-kulturellen Konstellationen vor der Transformation, als auch der Verlauf der konkreten Transformationsprozesse, die spezifischen politischen Systeme, die den Wandel der mittel- und osteuropäischen Arbeitsbeziehungen beeinflussen sowie die Einbindung in den Weltmarkt. Statt Konvergenz können wir deshalb pfadabhängige, nationale und branchenspezifische Entwicklungen feststellen, die sich zwischen den angelsächsischen, kontinentaleuropäischen, romanischen und nordischen Systemtypen bewegen.

Chancen für ein Europäisches Sozialmodell (ESM)

Stabile Arbeitsbeziehungen sind als wichtiger Ausgangspunkt für ein Gleichgewicht der sozialen Kräfte anerkannt. Die Beitrittskriterien der EU, die die Übernahme des *aquis communautaire* und somit auch des Sozialen Dialogs vorsahen, spielen folglich für die MOE-Länder formal eine bedeutende Rolle. Denn von der Art der Neudefinition des kollektiven Arbeitsrechts hängen zentrale Weichenstellungen ab wie etwa die (Aus)gestaltung der Arbeitsbeziehungen unter Anwendung EU-weiter Standards (u.a. die Unterrichtung und Beteiligung der Beschäftigten, die EBR-Richtlinie, der Arbeits- und Gesundheitsschutz) sowie die Umsetzung einer intensiven Tarifarbeit auf sektoraler wie auch betrieblicher Ebene. Die im Vorfeld des Beitritts auf diesem Gebiet stattgefundenen Anpassungsprozesse sind insofern bedeutsam, als es hier auch um die Verankerung des Europäischen Sozialmodells in diesen Ländern geht. Das Feld der Arbeitsbeziehungen stellt dabei nur einen Eckpunkt des Sozialmodells dar.

Wenn wir uns also mögliche Eckpunkte eines Sozialmodells vor Augen führen, so erkennt man die angelegte Breite des Sozialmodells (Auswahl): Ausgebaute soziale Sicherungssysteme, freier Zugang zu Bildungseinrichtungen, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Gleichstellung der Geschlechter, kollektivvertragliche Regelungen für u.a. Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit und Lohnfindung sowie sektora-

ler/multisektoraler Dialoge und öffentlich bereitgestellte, qualitativ hochwertige Dienstleistungen.

Bei meiner Aufzählung werden Kritiker schnell darauf verweisen, dass es sich hier um ein Konzept handelt, für das es keine amtliche, allgemeingültige Definition gibt, also ein Konzept darstellt, das auf der Suche nach seinem Inhalt ist. Um so mehr können deshalb die aufgeführten Punkte als sozial- und arbeitspolitische Eckpfeiler der europäischen Wohlfahrtsstaaten bezeichnet werden.

Der Soziale Dialog

In jüngerer Position ist innerhalb des Europäischen Sozialmodells der Soziale Dialog als ein bedeutsames Regulierungsinstrument sozialer Belange durch die Sozialpartner hervorzuheben. Der Maastrichter Vertrag führte zur institutionellen Verankerung und Aufwertung des Sozialen Dialogs und zu erweiterten qualifizierten Mehrheitsentscheidungen. Eine weitere Weichenstellungen brachte der Amsterdamer Vertrag, insbesondere im Bereich der EU-Beschäftigungspolitik. Auf der umrissenen Basis neuer institutioneller und prozeduraler Grundlagen bilden sich so seit Mitte der 90er-Jahre vielfältige, überstaatliche Strukturen der Arbeitsbeziehungen mit jedoch sehr unterschiedlichen Reichweiten und inhaltlichen Tiefen heraus.

Insbesondere aber ist die Möglichkeit hervorzuheben, dass die europäischen Sozialpartner bestimmte arbeitspolitische Gesetzgebungsvorhaben an sich ziehen und auf dem Verhandlungsweg entscheiden. Dieses neuen Verfahren einer „verhandelten Gesetzgebung“ wird flankiert durch ein gleichfalls neuer Modus arbeits- und mitbestimmungspolitischer Regulierung. Er verbindet die Festlegung rechtlicher (Mindest-)Standards und Verfahrensprinzipien mit dem Prinzip Verhandlung (Flexibilität) und kennzeichnet die Ausgestaltung der EBR-Richtlinie (1994) ebenso wie die Richtlinie zur Mitbestimmung in der Europäischen Aktiengesellschaft (2001). Diese Prozesse „verhandelter Europäisierung“ führen auf der betrieblichen Mikroebene (etwa Europäische Betriebsräte) wie der verbandlichen Makroebene mit dem Sozialen Dialog zur Herausbildung einer europäischen Mehrebenenstruktur industrieller Beziehungen.

Auf der Grundlage gemeinsamer Orientierungsrahmen ist dennoch kein EU-spezifisches Konvergenzmuster der Arbeitsbeziehungen zu beobachten. Eine Reihe von Tendenzen inkrementaler Anpassung sind aber unstrittig; z.B. die sich erweiternde Partizipation der Sozialpartner an der Entscheidung, Implementierung und

Anwendung gemeinschaftlicher arbeitspolitischer Rechtsakte wie der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Entsenderichtlinie, der Lohngleichheit und der Gleichstellung, die verstärkte Einbindung der arbeitspolitischen Akteure in die Umsetzung der Regional- und Strukturpolitik der EU.

Durch diese Vorgaben der EU sind zudem in einzelnen Ländern (nicht nur in den MOE) spezifische Anpassungseffekte zu beobachten, etwa eine zunehmend koordinierte Vorgehensweise von Gewerkschaften. Hinzu kommt die organisationspolitische Europäisierung im Bereich der nationalen Dach- und Branchenorganisationen.

In einer kritischen Betrachtung treten die Grenzen des Sozialen Dialogs als Instrument der Regulierung, gleichsam aber auch die angestoßenen Veränderungen und Entwicklungen durch die Sozialpartner im Rahmen des Sozialen Dialogs zu Tage:

- Der Soziale Dialog vermag bislang keine umfassende Koordinierung auf den Feldern der Arbeitsbeziehungen zu leisten. Er ist in vielfältiger Perspektive durch prozedurale und institutionelle Defizite sowie durch große Disparitäten der Sozialpartner innerhalb der Mitgliedstaaten geprägt.
- Noch immer gibt es auf der EU-Ebene kein kohärentes tarifpolitisches Regelwerk.
- Das Arbeitsentgelt sowie das Koalitions-, Streik- und Aussperrungsrecht bleiben im sozial -und arbeitspolitischen Kompetenzkatalog der EU seit Maastricht explizit ausgeschlossen und waren auch in den Vertragsverhandlungen von Amsterdam und Nizza kein Thema.
- Die Entwicklungen, die seit Mitte der 90er-Jahre auf der Ebene der EU in Gang gekommen sind, weisen gleichwohl eine Europäisierungsdynamik auf, welche sich von den vorausgegangenen Integrationsetappen deutlich abhebt.
- Die Interaktionsdichte zwischen den Akteuren kollektiver Arbeitsbeziehungen haben sich signifikant erhöht. Zudem haben sich neue trans- und supranationale Arenen, Institutionen und Regulierungsformen parallel herausgebildet.

Somit lassen sich für mich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Selbst der euro-skeptischer Mainstream identifiziert aus dem bisher Geschilderten einen horizontalen Europäisierungsprozess. Und das, obwohl die europäisch-transnationale Machtschwäche der Gewerkschaften und die Organisationsschwäche der Arbeitgeber auf europäischer Ebene als Haupthindernisse der Europäisierung der Arbeitsbeziehungen ins Feld geführt wurden und werden.

Auf der europäischen Makroebene und abgeschwächt auf der Mesoebene der Arbeitsbeziehungen ist das Steuerungsprinzip der regulierten Selbstregulierung mittlerweile ein Hauptmerkmal der post-Maastricht-Entwicklungen, wenn auch in unterschiedlicher Qualität. Der Soziale Dialog vermag im Vergleich zu nationalen Korporatismen bislang auch keine verbindliche Koordination und Konzertierung der Arbeitsbeziehungen leisten. Die supranationalen Kollektivvertragsbeziehungen bleiben sowohl hinsichtlich der Verhandlungsgegenstände als auch der materiellen Substanz der Vereinbarungen begrenzt. Rückkopplungseffekte und Auswirkungen auf die jeweils nationalen Arbeitsbeziehungssysteme sind daher (noch) punktueller und gradueller Natur. Das betrifft jedoch nur die alten Mitgliedstaaten!

Die nationalen Regulierungsformen kollektiver Arbeitsbeziehungen der MOE-Länder haben gerade aber durch die Vielzahl nun anzuwendender Regelungsinhalte und durch die Übernahme der *acquis communautaire* einen maßgeblichen Wandel ihrer nationalen Regulierungsformen kollektiver Arbeitsbeziehungen erfahren. Damit hat die Europäisierung trotz einer großen Variationsbreite nationaler Anpassungs- und Verarbeitungsformen eine bis dato nicht für möglich gehaltene Reichweite erfahren. Dies wird sowohl in normativer wie institutioneller Hinsicht vielfach von Politik, Verbänden und Gesellschaft unterschätzt.

Vor dem Erfahrungshintergrund der bisherigen Transformationsprozesse bleibt abschließend festzuhalten: Für die zukünftige Entwicklung staatenübergreifender Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen wird als Motor für ein soziales Europa der Ausbau des Sozialen Dialogs als Regulierungsinstrument innerhalb des Europäischen Sozialmodells zu forcieren sein. Der Soziale Dialog kann maßgeblich dazu beitragen, dass Europa langfristig die Chance hat für sich selbst und im globalen Rahmen ein Sozialmodell zu verwirklichen. Wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit gehören in der europäischen Tradition zusammen, das Sozialmodell hat daher als konzeptionelle Aufgabe die soziale Gerechtigkeit mit wirtschaftliche Effizienz zu verbinden. Dabei kommt der sozialstaatlichen Traditionen der Mitgliedstaaten und stabiler Arbeitsbeziehungen eine wesentliche Voraussetzungen bei.

