Zukunft von Arbeitsbeziehungen und Arbeit in Europa
- ZAUBER -

Projektdokumentation

Future of Industrial Relations and Work in Europe

Project Documentation

L'avenir des relations industrielles et du travail en Europe

Documentation du Projet

Przyszłość stosunków pracy i perspektywy pracy w Europie

Dokumentacja projektu

Einleitung/Introduction/Introduction/Wprowadzenie 2
Heiko Schlatermund und Manfred Flore

»Erklärung zu Osnabrück 2008« – Das soziale Europa ist die Zukunft 10

Kapitel 1 19

Klaus Busch **Alternativen zum neoliberalen Wirtschafts- und Sozialmodell der Europäischen Union**

Kapitel 2 31

Berndt Keller **Information, Konsultation, Mitbestimmung und Sozialer Dialog – Neue Konzepte für Sozialpartner und Unternehmen**

Volker Telljohann · Hans-Wolfgang Platzer **Information, Konsultation, Mitbestimmung und Sozialer Dialog – Neue Konzepte für Sozialpartner und Unternehmen**

Kapitel 3 49

Arne Heise **Arbeit und Beschäftigung in Europa fördern**

Kapitel 4 63

Heribert Kohl **Perspektiven der Arbeitsbeziehungen und Integration der Länder Mittelosteuropas (MOE)**

Kapitel 5 85

Ernst Kistler · Georg Michenthaler · Frank Mußmann **Qualität der Arbeit in Europa fördern – Indikatoren und Berichtssysteme zur Arbeitsqualität entwickeln**

Kapitel 6 103

Thorsten Schulten **Europäische Tarifpolitik und Europäisierung der Sozialpartner**

Kapitel 7 119

Klaus Dörre **Prekäre Beschäftigung in Europa – Konzepte für mehr sichere Arbeit**

Autoren 128
Literatur 129
Impressum 141

Das soziale Europa ist die Zukunft

»Die Europäische Integration kann nur gelingen, wenn die Mehrheit der europäischen Bürgerinnen und Bürger die Vorteile eines friedlichen und sozialen Europas erkennt.« Diese These war Ausgangspunkt für das Projekt »Zukunft von Arbeitsbeziehungen und Arbeit in Europa (ZAUBER)«. Durch einen konstruktiven Dialog zwischen Wissenschaft, Vertretern der Sozialpartner und öffentlicher Einrichtungen wurde eine europaweite Diskussion über sinnvolle Perspektiven von Arbeitsbeziehungen und Arbeit in Europa initiiert.

Mit einem Netzwerk von Partnern aus 15 Mitgliedsstaaten der EU wurde eine Strategie zur Entwicklung von Handlungsvorschlägen für künftige Arbeitsbeziehungen in Europa entwickelt. Ziel war es, in sechs Workshops die Leitthemen

- »Information, Konsultation, Mitbestimmung und Sozialer Dialog – Neue Konzepte für Sozialpartner und Unternehmen«,
- »Europäische Tarifpolitik und Europäisierung der Sozialpartner«,
- »Perspektiven der Arbeitsbeziehungen in den MOE-Staaten«,
- »Prekäre Beschäftigung in Europa – Konzepte für mehr sichere Arbeit«,
- »Qualität der Arbeit in Europa fördern« und
- »Arbeit und Beschäftigung in Europa fördern«

vorzubereiten und auf einem internationalen Kongress, der vom 13. bis 15. November 2008 in Osnabrück stattfand, die Ergebnisse vorzustellen und zu vertiefen. Die Workshops wurden mit über 120 Experten aus Wissenschaft und Arbeitswelt in Rom, Warschau, Berlin, Düsseldorf und Wien durchgeführt.

Das Projekt entwickelte zu diesen Themen Perspektivvorschläge, welche zu einer Weiterentwicklung eines sozialen Europas beitragen können, und will alle Möglichkeiten für eine europaweite Diskussion über diese Vorschläge nutzen und initiieren. Kern dieser mit Abschluss des Projektes weiterführenden Arbeit ist die auf dem Kongress verabschiedete »Erklärung zu Osnabrück«, die sich an eine breite Öffentlichkeit, insbesondere in den Gewerkschaften und Hochschulen, richtet und Vorschläge zur »Zukunft von Arbeitsbeziehungen und Arbeit in Europa« zusammenfasst. Sie wurde in alle Sprachen der EU sowie ins Russische und Türkische übersetzt und ist unter www.zauber-eu.de nachzulesen. Eine Unterstützung der Erklärung kann durch Online-Unterzeichnung erfolgen.

Die vorliegende Publikation soll die Vorschläge entsprechend den Leitthemen weiter vertiefen und ausgestalten. Die Beiträge geben dabei die Positionen der Autoren wieder, die diese auf dem Kongress vertreten haben. Sie sollen der weiteren Debatte als Arbeitsmaterial dienen und zu einer intensiven Auseinandersetzung anregen. Übersetzt wurden diese Beiträge in die englische Sprache und sind auf der CD veröffentlicht. Dieser elektronische Datenträger enthält sämtliche Beiträge dieser Publikation, deren Vervielfältigung ausdrücklich erwünscht ist. Mit den ergänzenden Beiträgen auf der CD stellen die Herausgeber Materialien zur Verfügung, die Bestandteil der Workshops bzw. des Kongresses waren und den Diskussionsprozess unterstützen mögen.

Wir hoffen auf eine konstruktive Debatte über die langfristige Entwicklung der Arbeitsbeziehungen und Arbeit in Europa. Damit verbunden ist die Erwartung, dass nur ein Europa, das auch die ökonomischen, kulturellen und sozialen Interessen und Anliegen seiner Bürger ernst nimmt, sich zu einem Europa entwickeln wird, das die Menschen als ihre gemeinsame Union auch annehmen.

Wir danken der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit für die finanzielle Förderung des Projektes. Gleichzeitig gilt unser Dank der Hans-Böckler-Stiftung sowie der Friedrich-Ebert-Stiftung, ohne deren zusätzliche Unterstützung die umfangreichen Tagungen und der Kongress nicht hätten realisiert werden können.

The future lies in a social Europe

"European integration can only succeed if the majority of European citizens are aware of the benefits of a peaceful and social Europe." This hypothesis was the starting point for the project "Future of Industrial Relations and Work in Europe (ZAUBER)". Constructive dialogue between science, representatives of the social partners and public institutions initiated a discussion throughout Europe of appropriate perspectives for labour relations and employment in Europe.

A network of partners in 15 EU member states developed a strategy for developing courses of action for future labour relations in Europe. The aim was for six preparatory workshops to prepare the following main topics

- "Information, consultation, co-determination and social dialogue – new concepts for social partners and companies",
- "European collective bargaining policy and the Europeanisation of the social partners",
- "Prospects for labour relations in the CEE states",
- "Precarious employment in Europe – concepts for more secure jobs",
- "Promoting the quality of work in Europe" and
- "Promoting jobs and employment in Europe".

An international congress was then held in Osnabrück, Germany, from 13 to 15 November 2008 to present and take an in-depth look at the results. The workshops were attended by more than 120 experts from science and the world of labour and were held in Rome, Warsaw, Berlin, Düsseldorf and Vienna.

The project developed perspective proposals on these topics that can contribute to the further development of a social Europe and aims to use and initiate all possibilities for discussing these proposals throughout Europe. The focus of work ensuing from the conclusion of this project is the "Osnabrück Declaration" which was adopted at the congress; it addresses a broad public, particularly trade unions and universities, and summarises proposals for the "Future of Industrial Relations and Work in Europe". It has been translated into all EU languages as well as Russian and Turkish; the text of the declaration is available at www.zauber-eu.de. Signatures indicating support of the declaration can be given online.

This publication aims to take a further in-depth look at the proposals according to the main topics. The papers reflect the positions of the authors who put them forward at the congress. They aim to serve as a working basis for further debate and for stimulating an intensive discussion of the whole issue. The papers have been translated into English and are published on the CD. This electronic data carrier contains all papers in this publication, and corresponding duplication is explicitly desired. The supplementary contributions on the CD have been provided by the publishers as additional material featured at the workshops respectively at the congress, and will hopefully provide additional support for the discussion.

We hope for a constructive debate on the long-term development of labour relations and employment in Europe. This is combined with the expectation that only a Europe that also takes the economic, cultural and social interests and concerns of its citizens seriously can develop into a Europe which will be accepted by the people as their common union.

Many thanks to the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities for the financial support provided for the project. At the same time, we also thank the Hans-Böckler-Stiftung and the Friedrich-Ebert-Stiftung; without their additional support the extensive preparatory meetings and the congress simply would not have been possible.

L'avenir – c'est Europe sociale

«L'intégration européenne ne peut réussir que dès lors que la majorité des citoyennes et des citoyens européens reconnaissent les avantages d'une Europe apaisée et sociale.» Voilà l'expression forte qui était le point de départ du projet «L'avenir des relations industrielles et du travail en Europe (ZAUBER)» qui, grâce au dialogue entre universitaires, représentants des partenaires sociaux et institutions publiques, a permis d'ouvrir un large débat européen sur les perspectives souhaitables des relations industrielles et du travail en Europe.

Un réseau de partenaires provenant de 15 États-membres de l'UE a permis d'ébaucher une stratégie pour l'élaboration de propositions d'action pour les futures relations industrielles en Europe. En amont du congrès, six ateliers de préparation se sont penchés sur les thèmes principaux :

- «Information, consultation, codécision et dialogue social – de nouveaux concepts pour les partenaires sociaux et les entreprises»,
- «Politique contractuelle européenne et Européisation des partenaires sociaux»,
- «Perspectives des relations industrielles dans les PECO»,
- «Travail précaire en Europe – des concepts pour davantage de travail sûr»,
- «Promouvoir la qualité du travail en Europe» et
- «Promouvoir le travail et l'emploi en Europe»

en vue du congrès international qui s'est tenu à Osnabrück, Allemagne, du 13 au 15 novembre 2008. Les ateliers à Rome, Varsovie, Berlin, Düsseldorf et Vienne ont réuni plus de 120 experts universitaires et représentants du monde du travail.

Sur ces thèmes, le projet a produit des propositions de perspectives susceptibles de faire progresser l'Europe sociale ; il entend être un moteur pour promouvoir un large débat européen sur ses propositions. Au cœur de ce travail qui se poursuivra après la tenue du congrès, se trouve la «Déclaration d'Osnabrück» qui s'adressant à un très large public, notamment dans les organisations syndicales et dans les universités reprend de façon synthétique les propositions pour «l'avenir des relations industrielles et du travail en Europe». Cette déclaration est traduite dans toutes les langues de l'UE ainsi qu'en Russe et en Turc et est accessible sur le site www.zauber-eu.de. Pour soutenir la déclaration, vous pouvez la signer en ligne.

La documentation que nous publions aujourd'hui permettra d'approfondir et d'enrichir les propositions élaborées sur les thèmes centraux. Les contributions reflètent les positions des auteurs qui les ont présentées au cours des débats du congrès. Elles devraient servir de documents d'appui dans le large débat que nous appelons de nos vœux. Ces contributions on été traduites en langue anglaise et sont rassemblées sur le CD. Ce support électronique contient l'intégralité des contribution de la documentation imprimée dont la reproduction est vivement encouragée. Les éléments complémentaires ajoutés à ce CD sont des documents de travail versés aux débats des ateliers de préparation et du congrès, susceptibles d'alimenter les futures discussions.

Nous espérons que ce congrès aura ouvert la voie à un débat constructif sur l'évolution des relations industrielles et du travail en Europe à long terme. Dans une Europe qui se souciera des enjeux et intérêts économiques, culturels et sociaux de ses citoyens et qui trouvera de ce fait la pleine adhésion des hommes et des femmes qui y vivent.

Nous remercions la Direction Générale Emploi, Affaires sociales et égalité des chances pour son soutien financier du projet. De même nous remercions la fondation Hans-Böckler ainsi que la fondation pour leurs subventions complémentaires sans lesquelles nous n'aurions pas pu organiser toutes les conférences et le congrès.

Przyszłością jest Europa socjalna

„Integracja europejska może tylko wtedy osiągnąć sukces, jeżeli większa część społeczeństwa europejskiego rozpozna zalety życia w spokojnej i socjalnej Europie." Powyższa teza stanowiła punkt wyjściowy dla projektu „Przyszłość stosunków pracy i perspektywy pracy w Europie (ZAUBER)". Poprzez konstruktywny dialog pomiędzy przedstawicielami świata nauki, partnerów społecznych i instytucji publicznych rozpoczęto dyskusję na skalę europejską na temat sensownych perspektyw stosunków pracy i pracy w Europie.

Poprzez sieć partnerów z 15 krajów członkowskich UE opracowano strategię rozwoju propozycji działań na rzecz przyszłych stosunków pracy w Europie. Celem było przygotowanie tematów wiodących w ramach sześciu warsztatów przygotowawczych

- „Informowanie, przeprowadzanie konsultacji, współdecydowanie pracownicze i dialog społeczny" – nowe koncepcje dla partnerów społecznych i przedsiębiorstw",
- „Europejska polityka układów zbiorowych pracy i europeizacja partnerów społecznych",
- „Perspektywy stosunków pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej",
- „Niepewne warunki pracy w Europie – koncepcje mające na celu osiągnięcie zwiększenia zabezpieczenia pracy",
- „Wspieranie większej ilości pracy o lepszej jakości w Europie " i
- „Wspieranie pracy i zatrudnienia w Europie"

jak i przedstawienie i zgłębienie ich na międzynarodowym kongresie, który odbył się w dn. 13.–15.11.2008 r. w Osnabrück (Niemcy). W warsztatach wzięło udział ponad 120 ekspertów ze świata nauki i pracy, a odbyły się one w Rzymie, Warszawie, Berlinie, Düsseldorfie i Wiedniu.

W ramach projektu rozwinięto do w/w tematów propozycje, które mogą przyczynić się do rozwoju socjalnej Europy. Ponadto projekt chce wykorzystać i zainicjować na szczeblu europejskim wszelkie możliwe dyskusje na temat owych propozycji. Zasadniczym elementem pracy po zakończeniu projektu jest „Deklaracja z Osnabrück", uchwalona podczas kongresu, skierowana do szerokiej publiczności, w szczególności związków zawodowych i szkół wyższych, i streszczająca propozycje dot. „Przyszłości stosunków pracy i perspektyw pracy w Europie". Deklaracja została przetłumaczona na wszystkie języki UE, jak i na rosyjski i turecki i można ją znaleźć na stronie internetowej www.zauber-eu.de. Możliwe jest poparcie deklaracji poprzez podpis online.

Niniejsza publikacja ma na celu zgłębienie i uzupełnienie owych propozycji zgodnie z tematami przewodnimi. Artykuły odzwierciedlają poglądy autorów, które Ci wyrazili na kongresie. Mają one służyć jako materiał wyjściowy do dalszych dyskusji i zachęcić do intensywnej polemiki. Artykuły zostały przetłumaczone na język angielski i umieszczone na płycie cd. Ten elektroniczny nośnik danych zawiera wszelkie artykuły niniejszej publikacji, a ich powielanie jest wyraźnie pożądane. Artykuły uzupełniające znajdujące się na płycie cd stanowią części składowe warsztatów lub kongresu. Wydawcy niniejszej publikacji udostępniają je z nadzieją, iż wesprą one dyskusje.

Liczymy na konstruktywną dyskusję na temat długotrwałego rozwoju stosunków pracy i perspektyw pracy w Europie. Wiąże się z tym nadzieja, że tylko Europa, która traktuje poważnie ekonomiczne, kulturowe i socjalne interesy i potrzeby swoich obywateli, stanie się Europą, którą ludzie faktycznie zaakceptują jako wspólną unię.

Serdecznie dziękujemy Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Równouprawnienia za wsparcie finansowe naszego projektu. Jednocześnie pragniemy podziękować Fundacji im. Hansa Böcklera jak i Fundacji im. Friedricha Eberta, bez których dodatkowego wsparcia nie udałoby nam się zrealizować tak obszernych warsztatów i kongresu.

»Erklärung zu Osnabrück 2008« Das soziale Europa ist die Zukunft

Gute Arbeit schaffen & Arbeitsbeziehungen sozial gestalten

Präambel

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner sind tief besorgt über die noch nicht abzusehenden Folgen der schwersten Weltfinanzkrise seit 1929 und fordern von den europäischen Regierungen und der Europäischen Union, europäisch abgestimmte, bildungs-, sozialpolitisch und ökologisch ausgerichtete Konjunkturprogramme, um das zu erwartende rezessionsbedingte Ansteigen der Arbeitslosigkeit einzudämmen. Sie sehen sich in ihrer Auffassung bestärkt, dass das auch in Europa vorherrschende neoliberale Leitbild mit der Maxime möglichst unregulierter Märkte und der Fixierung der Wirtschaftspolitik auf Preisstabilität und ausgeglichene öffentliche Haushalte nicht länger haltbar ist. Vor diesem Hintergrund rufen sie zu einer breiten Debatte über die Grundausrichtung der Europäischen Union auf, in der alle Politikbereiche auf dem Prüfstand stehen. Eine Europäische Union, die sich bewusst von der neoliberalen Lehre abwenden und ein soziales Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell entwickeln würde, wäre prädestiniert, bei dieser Politik der Re-Regulierung der transnationalen Finanzmärkte eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Die in dieser Erklärung präsentierten Vorschläge wollen die nun besonders dringend notwendige Diskussion um die Perspektiven eines sozialen Europas unterstützen.

Für ein neues Sozial- und Wirtschaftsmodell der Europäischen Union

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1987 setzte sich die Verwirklichung eines einheitlichen Binnenmarktes mit den vier »Grundfreiheiten« des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs zum Ziel. Durch den Maastrichter Vertrag von 1993 wurde die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auf den Weg gebracht. Sehr bewusst haben die EU-Staaten bei der Ausarbeitung dieser beiden sozialökonomischen Leitprojekte darauf verzichtet, gleichzeitig auch eine Sozialunion, eine Steuerunion und ein europäisches System der Kollektivverhandlungen zu schaffen.

In der europäischen Form der Wirtschafts- und Währungsunion, in der die Währung gemeinsamer Kompetenz unterliegt, also europäisch ist, aber die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik ausdrücklich in den Händen der Mitgliedsstaaten verbleiben, sind Dumpingpraktiken strukturell programmiert. In einem solchen System konkurrieren die Nationalstaaten auf der Basis der Lohn- und Sozialkosten sowie der Höhe der Unternehmenssteuern um die Investitionen des internationalen Kapitals. Die europäische WWU hat einen generellen Wettlauf um den Abbau der Lohnkosten, den Abbau des Wohlfahrtsstaates und die Senkung der Unternehmenssteuern in Gang gesetzt. Diese Form des zwischenstaatlichen Standortwettbewerbs kann als System der Wettbewerbsstaaten bezeichnet werden.

Darüber hinaus sind in der Wirtschafts- und Währungsunion Zielsetzungen des neoliberalen Leitbildes realisiert worden. Im Maastrichter Vertrag wird die Europäische Zentralbank primär dem Ziel der Inflationsbekämpfung verpflichtet. Daneben wird die Finanzpolitik im Rahmen des sogenannten Wachstums- und Stabilitätspaktes vorrangig auf eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ausgerichtet. Der Spielraum der Fiskalpolitik für ein wachstums- und beschäftigungsorientiertes Handeln wird damit

erheblich eingeschränkt. Derzeit ist es de facto unmöglich, in der Eurozone die Fiskalpolitik der Mitgliedsstaaten effektiv zu koordinieren, geschweige denn eine Abstimmung und angemessene Kombination von Geld- und Fiskalpolitik zu realisieren. Gerade in einer Zeit, in der die Krise der Weltfinanzmärkte eine realwirtschaftliche Rezession der Weltwirtschaft nach sich zieht, ist es dringend erforderlich, eine antizyklische Geld- und Fiskalpolitik in der EU zu realisieren.

Besonders wichtige Reformen sind:

- Die Europäische Zentralbank (EZB) ist gleichrangig den Zielen eines hohen qualitativen Wirtschaftswachstums, einer Vollbeschäftigung und hohen Geldwertstabilität zu verpflichten. Die sich aus der Gleichrangigkeit ergebenden Zielkonflikte sind zu akzeptieren; sie zwingen die EZB zu einer flexiblen Geldpolitik und zu einer Abstimmung mit der Fiskal- und Lohnpolitik.
- Kurz- bis mittelfristig gilt es, die nationalen Politiken auf EU-Ebene so zu koordinieren, dass die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume besser genutzt werden und eine angemessene Abstimmung zwischen der europäischen Geldpolitik-, der europäischen Fiskalpolitik und der Tarifpolitik in der EU erreicht wird.
- Voraussetzung für eine solche Politik ist es, dass der starre Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) von 1997 abgeschafft wird. Der SWP schreibt allen Mitgliedsstaaten vor, dass sie »übermäßige öffentliche Defizite« von mehr als drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) vermeiden müssen. Die Staaten der EU müssen aber in einer Krisensituation, wie der momentanen, mit einer Ausweitung der öffentlichen Verschuldung die Nachfrage stimulieren können, um so die Nachfragelücke zu schließen, die im Marktprozess entsteht.
- Perspektivisch braucht die EU eine Europäische Wirtschaftsregierung, insbesondere in der Eurozone. Diese seit vielen Jahren in Frankreich erhobene Forderung ist grundsätzlich zu unterstützen. Eine europäische Wirtschaftsregierung stünde in der Verantwortung für die Umsetzung einer expansiven Wirtschaftspolitik für qualitatives Wachstum. Zur Finanzierung dieser Aufgaben ist eine eigene Steuerhoheit und Finanzausstattung erforderlich.

Für eine europäisch koordinierte Tarifpolitik

Für den Prozess der europäischen Integration ist es besonders problematisch, dass sich die Lohnstückkosten sehr ungleichmäßig entwickeln und damit vor allem in der Eurozone Wettbewerbsverzerrungen entstanden sind. Während Länder mit unterschiedlicher Währung durch Wechselkursanpassungen (Auf- und Abwertungen) länger anhaltende Ungleichgewichte in der Lohnstückkostenentwicklung austarieren können, ist dies in einem gemeinsamen Währungsgebiet prinzipiell nicht mehr möglich. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung bei den Lohnstückkosten drohen in der Eurozone verstärkt wirtschaftliche Ungleichgewichte und Spannungen. Zur Wahrung der inneren Stabilität der europäischen Währungsunion ist es dringend erforderlich, dass die Lohnpolitik sich an den jeweiligen nationalen Daten aus Produktivität und Inflation (Koordinierungsregel) orientiert und so mindestens den jeweiligen kostenneutralen Verteilungsspielraum auch tatsächlich ausschöpft. Die seit Jahren in fast allen europäischen Staaten zu beobachtende Umverteilung zugunsten der Kapitaleinkommen, welches sich in rückläufigen Lohnquoten zeigt, macht eine europäisch koordinierte Lohnpolitik erforderlich. Sie muss sich gegen alle Appelle für mehr Lohnzurückhaltung, insbesondere der Europäischen Zentralbank, an eine Erhöhung der Lohnquote und damit für eine Umverteilung zugunsten der Beschäftigten orientieren.

So schwierig es angesichts unterschiedlicher sozialökonomischer Rahmenbedingungen in den Mitgliedsstaaten und unterschiedlicher nationaler Gewerkschafts- und Tarifstrukturen auch sein mag, den Koordinierungsansatz in die Praxis umzusetzen, es gibt angesichts des Standes und des Fortganges der europäischen Währungsintegration keine Alternative zu ihm. Die europäischen Gewerkschaften befinden sich als tarifpolitische Akteure mitten im System der Wettbewerbsstaaten. Sie werden solange Getriebene des Prozesses bleiben und solange durch den innereuropäischen Wettbewerb geschwächt werden, bis sie die Kraft entwickelt haben, durch eine effektive Kooperation ihre Handlungsfähigkeit nachhaltig zu verbessern.

Ein wichtiges Ziel zur Verbesserung der gewerkschaftlichen Gestaltungsmacht in Europa ist das Konzept der Europäischen Tarifautonomie, welches das Arbeitskampfrecht und die Tarifvertragsfreiheit auf europäischer Ebene verwirklicht. Im Mittelpunkt stehen dabei auf europäischer Ebene koordinierte und nach nationalem Arbeitskampfrecht oder nationaler Arbeitskampfkultur durchgeführte Arbeitskämpfe. Folglich kommt den Europäischen Betriebsräten und ihren Betreuerinnen und Betreuern aus den jeweils zuständigen Gewerkschaften dabei eine besondere Aufgabe zu.

Durch die aktuellen Urteile des Europäischen Gerichtshofes (Viking, Laval, Rüffert und Luxemburg) ist die freie Ausübung des Streik- und Tarifrechts bedroht. Die Urteile stufen die »Grundfreiheiten« des Binnenmarktes (Freier Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital) als höherwertig ein und festigen damit eine neoliberale Interpretation der europäischen Verträge. Sie erschweren damit erheblich alle Bemühungen zur Gestaltung eines sozialen Europas und sind deshalb politisch und juristisch zu bekämpfen. Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner rufen ihre nationalen Regierungen auf, alles zu unternehmen, um diesen Urteilen die Grundlage zu entziehen. Flankierend muss die europäische Gewerkschaftsbewegung dringend ein Konzept zur Realisierung von Existenz sichernden Mindestlöhnen in der EU in Angriff nehmen.

Auf der europäischen Ebene sind national gestaffelte Mindestlöhne festzulegen, wobei das jeweilige nationale Durchschnittseinkommen als Referenzgröße dient. Damit ist der Zusammenhang zur jeweiligen nationalen Wirtschaftskraft hergestellt. Als Zielmarke sollen alle europäischen Länder eine nationale Mindestnorm anvisieren, die 60 % des nationalen Durchschnittslohnes beträgt, wobei ein Etappenziel 50 % des nationalen Durchschnittslohnes ist. Grundsätzlich muss das Prinzip »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort« gelten!

Für mehr Arbeit und Beschäftigung in Europa

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Europa ist auf absehbare Zeit die wichtigste Aufgabe. Trotz der Einführung einer Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) bleiben die Erfolge bislang weit hinter den Erfordernissen zurück. Nur deutlich sichtbare Erfolge bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und bei der Erhöhung der Qualität der Arbeitsbedingungen bieten die Chance, die Menschen von der europäischen Integration zu überzeugen. Vollbeschäftigung muss weiter das Ziel in Europa bleiben.

Zu entwickeln ist ein strategisches Leitbild von Arbeitsmarktpolitik, das die Verbesserung der Qualität der Arbeit als Kernziel ansieht. Durch klare, überprüfbare europäische Vorgaben für Teilzeitarbeit, befristete Arbeit, Leiharbeit, Mindestlohn, Arbeitszeit, Kündigungsschutz, Lohnersatzregelungen bei Arbeitslosigkeit sowie präventive und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen sind die Arbeitsmärkte so zu regulieren, dass sowohl prekäre Beschäftigung als auch das Armutsrisiko reduziert werden.

Europa muss sich auf seine Stärken besinnen, die in einer hohen Qualität seiner Produkte und Dienstleistungen, gut ausgebildeten Arbeitskräften und geregelten sozial geschützten Arbeitsverhältnissen bestehen. Um mehr Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und der Spaltung des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken, sind aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erforderlich. Die größte Wirkung entfalten diese Maßnahmen im Rahmen des beschriebenen Sozial- und Wirtschaftsmodells.

Auf politischer Ebene sind folgende Maßnahmen zu treffen:

- Die Geld-, Lohn- und Finanzpolitik muss auf europäischer Ebene im Rahmen des europäischen Makrodialogs verbindlicher als bisher koordiniert werden. Dafür sind quantitative und qualitative Zielsetzungen verbindlich zu machen.
- Die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist durch europäisch koordinierte und geförderte Maßnahmen zu bekämpfen. Besonders die uneinheitlichen Bildungs- und Ausbildungssysteme in den Mitgliedsstaaten sind stärker an den realen Bedürfnissen der Jugendlichen und Bedarfen der Arbeitsmärkte anzupassen.
- Die inakzeptabel hohen strukturellen Benachteiligungen von Frauen (z. B. die niedrigeren Einkommen) in Europa sind zu beseitigen. Ein Maßnahmenkatalog zur Erreichung dieses Ziels ist zu erarbeiten, welcher der Komplexität des Themas gerecht wird. Eine Berichts- und Nachweispflicht der Mitgliedsstaaten über die eingeführten Maßnahmen gegenüber der EU wird eingeführt. Anreiz- und Sanktionssysteme zur Zielerreichung werden entwickelt.
- Die Erwerbsquote älterer Menschen ist durch geeignete Konzepte angemessen zu erhöhen. Erforderlich sind Konzepte, welche den gesamten Erwerbsverlauf berücksichtigen und nicht zu Lasten der jüngeren Generationen realisiert werden. Ein solches ganzheitliches Alternsmanagement ist für ein einzelnes Unternehmen nicht kostenneutral umzusetzen und bedarf deshalb einer europäischen Rahmensetzung. Bei der Gestaltung altersgerechter Arbeit müssen sowohl betriebliche als auch kollektive Regelungskompetenzen einbezogen werden.

Für sozial abgesicherte Beschäftigung in Europa

Die Europäische Union ist eine am neoliberalen Leitbild orientierte Wirtschaftsunion, ein europäisches Sozialmodell existiert im eigentlichen Sinne nicht. Europaweit ist gegenwärtig eine Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse zu beobachten, verbunden mit vielfältigen individuellen Folgen für die Betroffenen (Verunsicherung, verringerte Teilhabechancen, verschärfte Konkurrenz, Mangel an sozialer Anerkennung). Neben einer Ausweitung der bestehenden ungleichen Lebenschancen entsteht dadurch Druck auf die Normalarbeitsverhältnisse, welcher das Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit verschiebt. Daher liegt die Bekämpfung von prekärer Beschäftigung im Interesse Aller!

Es ist deshalb politisch dringend geboten, dem in den bisherigen EU-Verträgen fest verankerten neoliberalen Wirtschafts- und Sozialmodell ein alternatives Modell entgegenzusetzen, das auf dem Leitbild eines sozialen Europas basiert. Nur so wird die EU ihre momentane tiefgreifende Vertrauenskrise überwinden können. Die EU muss für eine Politik der Vollbeschäftigung, der Stärkung der Masseneinkommen, der Überwindung der sozialen Ungleichheit, der Bewahrung des Wohlfahrtsstaates, der Abschaffung von prekären, sozial ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen sowie des Ausbaus der Arbeitnehmerrechte und der industriellen Demokratie stehen. Nur wenn der EU diese soziale Transformation gelingt, wird sie auf Dauer den Rückhalt in der Bevölkerung haben.

Deshalb:

- müssen die national variierenden Formen und Ausprägungen prekärer Beschäftigungsverhältnisse der Ausgangspunkt einer europäischen Gewerkschaftspolitik sein, in der auch Erwerbslose eine Zielgruppe sind.
- muss die Flexibilisierungspolitik (Flexicurity) der Europäischen Kommission erneut auf ihre Prekaritätsvermeidung geprüft werden.
- müssen die Gewerkschaften ein neues Leitbild für ein Normarbeitsverhältnis entwerfen, welches sich an sozial geschützten Beschäftigungsverhältnissen orientiert und eine geschlechtsneutrale Teilhabe am Arbeitsmarkt garantiert.
- müssen prekäre Beschäftigungsverhältnisse ohne Vertrag und arbeitsrechtliche Grundlage (»informelle Beschäftigung«) mit besonderem Nachdruck bekämpft werden.
- müssen alle Beschäftigungsformen hinreichende Sicherungsansprüche nach sich ziehen.
- wird eine Verbesserung der Qualität der offiziellen Arbeitsstatistik benötigt, um informelle Beschäftigung sichtbar zu machen.
- darf die europäische Leiharbeits-Arbeitsrichtlinie keine nationalen Abweichungen nach unten zulassen.
- müssen Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen beseitigt werden.

Für mehr Qualität der Arbeit in Europa

Mehr und bessere Arbeitsplätze – es gibt deutliche Anzeichen dafür, dass zumindest in manchen Ländern dem zweitgenannten Ziel der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zu wenig Beachtung geschenkt wird. »Gute Arbeit« (bzw. »Decent work« – ILO Declaration) hat ihren eigenständigen Wert (Europäische Menschenrechtskonvention), sie ist aber auch von instrumenteller Bedeutung im Sinne einer wichtigen Voraussetzung für die Innovativität und Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben und Volkswirtschaften, von Integration und letztlich auch von Demokratie.

Hinsichtlich einiger wichtiger Aspekte guter Arbeit (z. B. lebenslanges Lernen, psychische Belastungen, Armutsvermeidung) zeigen Ergebnisse von Eurostat und der Europäischen Stiftung in Dublin bzw. eine Reihe nationaler Befunde sogar deutliche Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen. Insgesamt gesehen wirken Leistungsverdichtung und Veränderungen in der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur in einer Weise zusammen, die wenig integrativ (im Sinne der Europäischen Beschäftigungsstrategie) und wenig nachhaltig ist (z. B. im Sinne einer Vermeidung der Verlagerung von Kosten auf die Sozialsysteme).

Als zunehmend problematisch erweist sich, dass auch auf europäischer Ebene zu wenig Informationen über die Entwicklung der Arbeitsbedingungen vorliegen. In den europäischen wie in den nationalen Systemen sozialer Indikatoren bzw. in den gesellschaftlichen Berichtssystemen spielt das Thema Arbeitsqualität eine viel zu geringe Rolle. Im Sinne der Europäischen Beschäftigungsstrategie zur Erhöhung der Qualität der Arbeit ist aber die Verbesserung der Informationsbasis eine notwendige Voraussetzung für eine zielführende Politik.

Aus diesen Gründen ist die Forderung des Wirtschafts- und Sozialausschusses nach einer Verbesserung der kontinuierlichen Berichterstattung zur Arbeitsqualität bzw. nach einem Index zur Arbeitsqualität in Europa uneingeschränkt zu unterstützen. Gegenwärtig liegen hierzu auf internationaler Ebene (z. B. ILO, ETUI-REHS, UNECE/ILO/EUROSTAT Task Force on the Measurement of the Quality of Employment) und aus einzelnen Mitgliedsstaaten (z. B. Österreich, Deutschland, Finnland) Vorarbeiten und teils schon ausgearbeitete Instrumente vor. Als erste Schritte sollten die existierenden nationalen Erfahrungen ausgewertet und Maßnahmen zur Verbesserung

der europäischen Vergleichbarkeit eingeleitet werden. Dazu ist es dringend notwendig, durch entsprechende Forschungsarbeiten und die Förderung der Kooperation der einschlägig arbeitenden Akteure die besten Wege zu einer Anwendung auf europäischer Ebene zu prüfen (siehe auch Langfassung).

Ein solches Unterfangen ist kein Ersatz oder keine Konkurrenz für andere Erhebungen wie etwa die im mehrjährigen Abstand durchgeführten Untersuchungen der »Stiftung in Dublin« oder andere detaillierte Erhebungen. Genauso wenig enthebt ein Index zur Arbeitsqualität von der Notwendigkeit der Verbesserung anderer Berichtssysteme (von den Weiterbildungsstatistiken bis zur Statistik der Berufskrankheiten). Daneben sind aber vertiefend mehr Forschungen über die Entwicklung und die Auswirkungen unzureichender Arbeitsbedingungen notwendig.

Für eine bessere Integration der Mittel- und Osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten)

Eine besondere Herausforderung stellt die Osterweiterung der EU und damit die teilweise schon in Angriff genommene Osterweiterung der Eurozone dar. In den MOE-Staaten ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften gering und entsprechend liegt der Tarifdeckungsgrad im europäischen Kontext weit unter dem Durchschnitt. Dies hängt auch damit zusammen, dass in diesen Staaten die Koalitionsfreiheit zwar in den Verfassungen verankert ist, aber durch legale Hürden und illegale Unternehmenspraktiken faktisch beseitigt oder sehr stark eingeschränkt wird. In vielen Staaten dürfen z. B. Zeitarbeiterinnen, Teilzeitarbeiter und viele Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes nicht den Gewerkschaften beitreten. Die Koalitionsfreiheit ist damit für sie außer Kraft gesetzt. Darüber hinaus stellen hohe Schwellenwerte für die Anzahl der Organisierten, die Voraussetzung für die Bildung von Betriebsgewerkschaften sind, in Klein- und Mittelbetrieben (KMU) eine effektive Hürde für die Gründung von Gewerkschaften dar. Schließlich behindern viele Unternehmen in den MOE-Staaten die Bildung von Gewerkschaften, indem sie die Arbeitsverhältnisse der beitrittswilligen oder beigetretenen Arbeitnehmer umwandeln, diese in andere Betriebe versetzen oder gar entlassen. Dies ist auch aufgrund der noch nicht in allen Ländern erfolgten Einführung von Arbeitsgerichten möglich. Auch die Umsetzung der europäischen Richtlinie zur Information und Konsultation von 2002 ist bisher nicht umfassend erfolgt. Darüber hinaus ist die vollständige Privatisierung und Deregulierung des Öffentlichen Sektors aufgrund dessen besonderer Bedeutung in den MOE-Staaten abzulehnen. All diese Umstände sind im Zuge des beschleunigten EU-Osterweiterungsprozesses übersehen bzw. bei der Evaluierung der Beitrittskandidaten nicht berücksichtigt worden.

Eine Verbesserung der Integrationsmöglichkeiten bedeutet deshalb:

- Um der Abwärtsspirale in der europäischen Lohnpolitik entgegenzuwirken, muss eine europaweite Tarifkoordination nach den Regeln des EMB (Inflationsrate + Produktivitätsanstieg) eingeführt und umgesetzt werden. Voraussetzung dafür ist eine Verbesserung der schlechten Rahmenbedingungen in den MOE-Staaten (Abbau aller legalen und illegalen Hürden für eine Mitgliedschaft, ausnahmsloser Zugang zur Gewerkschaftsmitgliedschaft).
- Verbindliche rechtliche Regelungen zur Einrichtung von Arbeitnehmervertretungen (Betriebsräten) vor allem auch in KMU.
- Die Einrichtung von Arbeitsgerichten in allen Ländern zur wirksamen Kontrolle der Umsetzung von Arbeitnehmerrechten.
- Ein erfolgreicher Dialog zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Staat (Tripartismus) unter Berücksichtigung der Europäischen Grundrechtecharta, wie er in den MOE-Staaten durch den Wechsel der Wirtschaftssysteme notwendig wurde, ist von gestaltbaren

Rahmenbedingungen (unabhängige und starke Sozialpartner, Engagement der Regierung, funktionierende Strukturen, praktische Erfahrungen in tripartistischen Verhandlungen) abhängig. Die aktuelle Situation in den MOE-Staaten ist sehr unterschiedlich und muss durch Vorgaben der EU und den Druck der europäischen Gewerkschaften positiv gestaltet werden. Hierzu sind auch die positiven Erfahrungen aus dem Europäischen Sozialen Dialog auf Branchenebene zu nutzen.

- Gut funktionierende und tragfähige Vertretungsstrukturen sind abhängig von sozialrechtlichen Rahmenbedingungen. Ziele sind eine Erhöhung des Tarifdeckungsgrades, ein uneingeschränktes Streikrecht, eine etablierte Arbeitsrechtsprechung und die volle Umsetzung der europäischen Richtlinie zur Information und Konsultation.

Für mehr Europäische Betriebsräte, Mitbestimmung und Sozialen Dialog in Europa

Die Sicherung und Weiterentwicklung von Arbeitnehmerrechten und industrieller Demokratie in der EU ist ein unverzichtbarer Bestandteil und eine zentrale Säule eines europäischen Sozialmodells.

Die Europäische Union hat im Bereich des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts mittlerweile einen Sockel sozialer (Mindest-)Standards und arbeitspolitischer Rechtsansprüche geschaffen, die es auszubauen und weiterzuentwickeln gilt.

Die Europäischen Betriebsräte (EBR) bilden einen zentralen Ansatzpunkt für die weitere Europäisierung betrieblicher Interessenvertretung und gewerkschaftlicher Politik. Es sind deshalb alle Anstrengungen zu unterstützen, ihre Zahl zu erhöhen! Zunächst gilt es, die bestehende Richtlinie voll auszuschöpfen, d. h. in allen derzeit 2.200 EBR-fähigen Unternehmen muss auch ein EBR eingerichtet werden (aktuell 35 %). Gleichzeitig müssen die Schwellenwerte in der entsprechenden Richtlinie deutlich gesenkt werden. Eine Verbesserung der Qualität der EBR-Arbeit ist dringend geboten. Notwendig ist eine abgestimmte Gewerkschaftsstrategie zu den Perspektiven von Beteiligung, Mitbestimmung und industrieller Demokratie, welche u. a. die Aufgaben, Chancen und Grenzen der EBR-Arbeit klar definiert und das Verhältnis zu den Gewerkschaften absteckt.

Unbedingt notwendig ist:

- eine Verbesserung der Praxis und Arbeitsmöglichkeiten der EBR (Erhöhung der Sitzungsanzahl, bessere Bedingungen für die Hinzuziehung externer Sachverständiger und Gewerkschaftsvertreterinnen und -vertreter, Qualifizierungsansprüche, eine gesicherte Bereitstellung von Dolmetschern).
- eine deutliche Stärkung der frühzeitigen und umfassenden Informations- und Konsultationsrechte.
- eine neue Gewerkschaftsstrategie zu den Perspektiven industrieller Demokratie, welche die Europäische Aktiengesellschaft (SE) einbeziehen und darauf achten muss, dass die Arbeitnehmerrechte in jedem Fall gewahrt werden.

Der von der Europäischen Kommission ins Leben gerufene Europäische Soziale Dialog muss von allen Beteiligten, insbesondere von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, aktiver genutzt und gestaltet werden. Alle EU-Staaten haben 1998 beschlossen, dass der Europäische Soziale Dialog in den einzelnen Branchen geführt werden soll. Durch die neoliberale Ausrichtung der Politik in mehreren EU-Mitgliedsstaaten sowie der EU-Kommission ist dieser Dialog bisher nur schleppend verlaufen. Wir appellieren an den Europäischen Gewerkschaftsbund, neue Initiativen zu ergreifen, damit der ESD neu belebt wird. Daneben muss eine stärkere

Verzahnung der Erfahrungen der einzelnen Branchen erfolgen, allgemeine politische Vorgaben sind zu erarbeiten, damit im ESD Druck aufgebaut werden kann, der zu neuen europäischen sozialen Perspektiven führt. Außerdem muss die Kommission politischen Druck gegenüber den Arbeitgeberverbänden ausüben, um zu verbindlichen Rahmenabkommen zu gelangen.

Die Möglichkeiten der Nutzung des Internationalen Privatrechts für Betriebsübergang, Kündigungsschutz und Betriebsverfassung sollten stärker werden.

Für ein soziales Europa der Zukunft

Angesichts der weltweiten Finanzkrise und der sich abzeichnenden Weltwirtschaftskrise muss das neoliberale Leitbild als gescheitert betrachtet werden. Diese beispiellosen Krisenprozesse müssen die Europäerinnen und Europäer jetzt nutzen, um ihre eigenen Strukturen und Regelungswerke zu hinterfragen. Die marktliberalen Grundannahmen der europäischen Integration, wie sie sich in allen Verträgen finden, müssen gründlich auf ihre Tauglichkeit für das Ziel eines sozialen Europas überprüft werden. Die Zeit ist reif für einen radikalen Politikwechsel.

Es geht um nicht weniger als die Entwicklung eines alternativen Sozial- und Wirtschaftsmodells für Europa, welches seinen Namen verdient. Vor dem Hintergrund der Krise ist jetzt mehr denn je der Staat gefragt, um einerseits durch fiskalpolitische Eingriffe eine Rezession der Weltwirtschaft zu vermeiden und andererseits durch ein neues Regelwerk für die Finanzmärkte den Ausbruch künftiger Krisenprozesse grundsätzlich zu verhindern. Global vernetzte Konzepte für eine Steuerung der Finanzmärkte müssen deshalb Bestandteil des Modells sein.

Wichtige Eckpfeiler eines neuen Sozial- und Wirtschaftsmodells für Europa sind:

- eine europäische Wirtschaftsregierung mit dem Ziel, qualitatives Wachstum zu fördern.
- eine verbindliche Koordinierung der Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik, um einheitliche makroökonomische Rahmenbedingungen zu setzen.
- ein Ausbau der europäischen Koordinierung der Lohnpolitik, um zumindest die jeweiligen nationalen Spielräume aus Produktivitätszuwachs und Inflationsrate auszuschöpfen.
- der Vorrang sozialer Grundrechte vor den »Binnenmarktfreiheiten«.
- eine substanzielle Sicherung des Streik- und Tarifrechtes auf europäischer Ebene.
- eine hinreichende Sicherung aller Menschen gegenüber prekären Lebenslagen sowie eine erfolgreiche Armutsbekämpfung.
- ein Indikatoren- und Berichtssystem zur Arbeitsqualität in Europa.
- ein Konzept der Stärkung der Europäischen Betriebsräte, der Mitbestimmung und des Sozialen Dialogs.

Der Grundlagenvertrag von Lissabon folgt weitgehend neoliberalen Grundannahmen und entspricht damit nicht den aufgezeigten Anforderungen an ein alternatives Sozial- und Wirtschaftsmodell. Die daraus resultierenden Konsequenzen sind noch zu diskutieren.

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner werden sich in ihren jeweiligen Arbeits- und Lebenszusammenhängen für die Verwirklichung der Ziele dieser Erklärung einsetzen, denn nur wenn es gelingt, ein soziales Europa zu realisieren, hat das Projekt Europa eine Chance!

Verabschiedet auf dem Kongress »Zukunft von Arbeitsbeziehungen und Arbeit in Europa«
vom 13. bis 15. November 2008 in Osnabrück.

Die »Erklärung zu Osnabrück« ist in allen Sprachen der EU verfügbar. Alle Interessierten sind aufgefordert, die Erklärung online zu unterzeichnen. Besuchen Sie dafür die Internetseite des Kongresses:

The "2008 Osnabrück Declaration" is available in all languages of the EU. Everyone is invited to sign the declaration online. For this purpose visit the website of the congress:

http://www.zauber-eu.de

Klaus Busch

Kapitel 1
Alternativen zum neoliberalen Wirtschafts- und Sozialmodell der Europäischen Union

Alternativen zum neoliberalen Wirtschafts- und Sozialmodell der Europäischen Union

In diesem Artikel wird die neoliberale Struktur der Wirtschafts- und Sozialverfassung der EU kritisch beleuchtet. Es wird argumentiert, dass sich mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 und dem Maastrichter Vertrag von 1993 in der EU ein Leitbildwechsel vom Keynesianismus zum Neoliberalismus vollzogen hat. Mit diesen Verträgen ist ein System von Wettbewerbsstaaten etabliert worden, das strukturell zu Lohn-, Sozial- und Steuerdumping führt. Gleichzeitig ist die Wirtschaftspolitik neu ausgerichtet worden: die Geldpolitik verfolgt primär das Ziel der Preisstabilität, und die Finanzpolitik ist vor allem der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte verpflichtet. Wachstums- und Beschäftigungsziele sind in diesem System nachrangig. Auf der Basis dieser kritischen Analyse werden Vorschläge gemacht, wie durch Re-Regulierungspolitiken auf der europäischen Ebene das System der Wettbewerbsstaaten in eine Solidargemeinschaft transformiert werden kann, wie ferner die Politik der Europäischen Zentralbank (EZB) neu zu orientieren ist und durch die Einführung einer Europäischen Wirtschaftsregierung die EU befähigt werden kann, Wirtschaftskrisen effizienter zu bekämpfen. Diese Vorschläge überschneiden sich im hohen Maße mit den Forderungen, die in dem gerade von der Gewerkschaft ver.di veröffentlichten »Manifest zur Europapolitik« unter dem Titel »Einem sozialen Europa Zukunft geben« enthalten sind.

1. Vom keynesianischen zum neoliberalen Leitbild in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU

Mit den Römischen Verträgen wurde im Jahr 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet. Hinsichtlich ihrer inneren Verfassung war die EWG bei ihrer Gründung eine Gemeinschaft von Volkswirtschaften, die wirtschaftspolitisch ihre Lehren aus der tief greifenden Krise zu Beginn der 1930er-Jahre gezogen hatten. Es herrschte das keynesianische Leitbild vor, das folgende Elemente beinhaltete:

- Die sich selbst überlassenen Märkte stellen nicht ohne Weiteres ein volkswirtschaftliches Gleichgewicht mit Vollbeschäftigung her. Der Staat muss vielmehr mithilfe einer makroökonomischen Politik die Volkswirtschaften stabilisieren.
- Die Stabilisierungsfunktion wird durch eine antizyklische Geld- und Fiskalpolitik wahrgenommen. In Krisenzeiten sollen die Zentralbanken die Zinsen senken, um Investitionen und Konsum zu stimulieren, und der Staat soll durch Steuersenkungen und/oder staatliche Ausgabenerhöhungen – also mithilfe der sogenannten Fiskalpolitik – die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützen.
- Die Lohnpolitik soll die vollständige Teilhabe der abhängigen Arbeit am wirtschaftlichen Fortschritt sicherstellen. Dazu müssen die Reallöhne genauso stark wachsen wie die gesamtwirtschaftliche Produktivität.
- Durch die Systeme der sozialen Sicherung ist der Wohlfahrtsstaat auszubauen. Dies führt zu einem wachsenden Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt (steigende Sozialleistungsquote).
- Ein leistungsfähiger Staat hat neben der Konjunkturpolitik Aufgaben der Daseinsvorsorge (Bildung, Gesundheit, Infrastruktur) wahrzunehmen. Die Steuerpolitik soll darüber hinaus für mehr soziale Gerechtigkeit sorgen (Umverteilung).

Auf dieser Grundlage entwickelte sich in der Gemeinschaft eine bis dahin nicht gekannte wirtschaftliche Dynamik. Die fortschreitende europäische Integration der Güter-, Dienstleistungs-, Arbeits- und Kapitalmärkte ermöglichte eine Vertiefung der Arbeitsteilung, eine Stärkung der Produktivkräfte und eine Senkung von Produktionskosten, die sich für alle Bürger der Europäischen Union auszahlten. Die Europäische Gemeinschaft war in den 1960er-Jahren neben Japan die erfolgreichste Wirtschaftsregion der Weltwirtschaft.

Frühzeitig wurde auch klar, dass die Effektivität der nationalen Wirtschaftspolitiken durch die wachsende Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften abnahm. Es wurden deshalb Pläne diskutiert, die auf eine Europäisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik und auch auf eine stärkere Koordinierung der nationalen Steuer- und Sozialpolitiken hinausliefen.

Diese Erkenntnisse fanden Anfang der 1970er-Jahre im Projekt des Werner-Planes ihren Niederschlag. Er beinhaltete neben der Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung die Übertragung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen auf die europäische Ebene (Wirtschaftsregierung), eine gemeinsame europäische Steuerpolitik (Steuerunion) sowie eine Europäisierung der Sozialpolitik (Sozialunion). Diese Pläne zerschellten jedoch Mitte der 1970er-Jahre an den Folgen des damaligen weltwirtschaftlichen Kriseneinbruchs.

So war es denn auch die Parallelität von hoher Arbeitslosigkeit und hoher Inflation (Stagflation), die in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre die Zugkraft des keynesianischen Leitbilds schwinden ließ und den sukzessiven Siegeszug des Neoliberalismus einleitete.

Das neoliberale Leitbild ist in jeder Hinsicht der Gegenpol zum keynesianischen Modell, es besteht im Kern aus folgenden wirtschafts- und sozialpolitischen Elementen:

- Der Markt tendiert aus sich heraus zum Gleichgewicht. Deshalb sollen staatliche Interventionen möglichst gering gehalten werden, sie stören die Marktprozesse. Der Anteil des Staates am Bruttoinlandsprodukt BIP, also die Staatsquote, ist durch Ausgabenkürzungen und Steuersenkungen zu reduzieren.
- Die Finanzpolitik ist so auszurichten, dass die öffentlichen Haushalte im Durchschnitt des Konjunkturzyklus ausgeglichen sind. Darüber hinausgehende staatliche Defizite sind abzubauen. Mittlerweile setzt sich im neoliberalen Mainstream sogar die Überzeugung durch, dass öffentliche Defizite zu keinem Zeitpunkt hinnehmbar sind.
- Die Geldpolitik ist vor allem darauf auszurichten, Inflation zu vermeiden. Die Geldmenge soll mit dem Produktionspotenzial stetig wachsen. Geldpolitische Interventionen zur Beeinflussung des Konjunkturzyklus sind zu unterlassen.
- Die Nominallöhne sollen sich am Produktivitätswachstum orientieren. Um die Inflation zu brechen, sollen die Lohnsteigerungen die vergangenen Inflationsraten nicht berücksichtigen. Eine Lohndifferenzierung nach Sektoren, Regionen und Unternehmen ist sinnvoll. Solange Arbeitslosigkeit herrscht, soll das Lohnwachstum sogar hinter dem Produktivitätswachstum zurückbleiben.
- Um die Angebotskräfte der Wirtschaft zu stärken, ist der Sozialstaat auf ein Minimum zu beschränken. Der demographische Wandel, die Notwendigkeit ausgeglichener Haushalte und der internationale Wettbewerb sind weitere Faktoren, die für einen Abbau der sozialen Sicherungssysteme sprechen.
- Im Sinne der Reduktion der Staats- und Sozialleistungsquote sollen möglichst viele Bereiche des öffentlichen Dienstes (Gesundheits- und Bildungssektor, Versorger, Verkehrsdienstleistungen sowie Verkehrsinfrastruktur) privatisiert werden. Die Steuerpolitik soll nicht in die primäre Einkommensverteilung eingreifen, sondern vor allem die Angebotskräfte in der Wirtschaft stimulieren.

Diese Philosophie des Neoliberalismus hat in den europäischen Integrationsprozess vor allem durch die Projekte des einheitlichen Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) Einzug gehalten. Zum Schwungrad für die Verwirklichung des neoliberalen Leitbildes wurden Binnenmarkt und WWU vor allem durch die strikte Beachtung von zwei sehr spezifischen Konstruktionselementen der Wirtschafts- und Sozialverfassung der EU:

Einerseits wurden die Kompetenzen für den Binnenmarkt und die gemeinsame Währung auf die europäische Ebene übertragen, wobei die (europäische) Geldpolitik im Maastrichter Vertrag sehr einseitig auf die Verwirklichung der Preisstabilität und die (nationale) Finanzpolitik genauso einseitig auf die Verwirklichung ausgeglichener Staatsfinanzen zugeschnitten wurde.

Andererseits sind aber die Kompetenzen für die Tarifpolitik, die wohlfahrtsstaatliche Politik und die Steuerpolitik sehr bewusst auf der Ebene der Mitgliedsstaaten belassen worden.

Es sind diese beiden Eckpfeiler der Wirtschafts- und Sozialverfassung der EU, die für die abhängig Beschäftigten äußerst negative Konsequenzen mit sich bringen. Sie führen zum einen strukturell zu Lohn-, Sozial- und Steuerdumping zwischen den Mitgliedsstaaten, zum anderen zu einer Vernachlässigung des Vollbeschäftigungszieles sowie antizyklischer Konjunkturpolitiken in der Geld- und Finanzpolitik der EU.

Während im Rahmen des keynesianischen Modells die EU-Kommission unter Jacques Delors noch bis in die frühen 1990er-Jahre hinein auf eine Harmonisierung der Regeln für den Wettbewerb abstellte, wird mit dem Übergang zum neoliberalen Modell jetzt auf den Wettbewerb der Regeln gesetzt, wodurch steuer-, sozial- und lohnpolitische Abwärtsspiralen ausgelöst werden.

2. Das System der Wettbewerbsstaaten und die Asymmetrie zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration

Die EU zeigt seit Beginn einen generellen Konstruktionsmangel auf, der dringend zu korrigieren ist. Bereits in den Römischen Verträgen von 1957 findet sich die Betonung wirtschaftlicher Freiheiten, während wirksame soziale Rechte nicht geregelt sind. Auch finden sich in den Römischen Verträgen keine Regelungen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 zur Errichtung des EU-Binnenmarkts wurden die vier sogenannten Grundfreiheiten des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs- sowie der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zum bestimmenden politischen Projekt der europäischen Integration. Die pathetische Wortwahl (»Grundfreiheiten«) soll überdecken, dass es hierbei gar nicht um Freiheitsrechte in der Tradition europäischer Grundwerte geht, sondern lediglich um zwar verbindliche, aber nackte Vertragsregeln zur Deregulierung des europäischen Marktes. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist nur auf den ersten Blick geeignet, dieses Defizit auszugleichen. Indem die allgemeinen Bestimmungen der Charta in Art. 53 die sogenannten Grundfreiheiten, also die des Marktes, auf eine Stufe mit den Menschenrechten stellen, werden die Verfassungsgarantien der Grundrechte marktkonform relativiert und damit entwertet.

Durch den Maastrichter Vertrag wurde darüber hinaus die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion auf den Weg gebracht. Sehr bewusst haben die EU-Staaten bei der Ausarbeitung der beiden sozialökonomischen Leitprojekte – Binnenmarkt und WWU – darauf verzichtet, gleichzeitig auch eine Sozialunion, eine Steuerunion und ein europäisches System der Kollektivverhandlungen zu schaffen.

In der europäischen Form der WWU, in der die Währung gemeinsamer Kompetenz unterliegt, also europäisch ist, aber die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik ausdrücklich in den Händen der Mitgliedstaaten verbleiben, sind Dumpingpraktiken strukturell programmiert. In einem solchen System konkurrieren die Nationalstaaten auf der Basis der Lohn- und Sozialkosten sowie der Höhe der Unternehmenssteuern um die Investitionen des internationalen Kapitals. Die europäische WWU hat einen generellen Wettlauf um den Abbau der Lohnkosten, den Abbau des Wohlfahrtsstaates und die Senkung der Unternehmenssteuern in Gang gesetzt.

Diese Form des zwischenstaatlichen Standortwettbewerbs kann als System der Wettbewerbsstaaten bezeichnet werden. Es ist ein starker Motor zur Verwirklichung der Ziele des Neoliberalismus: der Staat, insbesondere der Wohlfahrtsstaat, kann abgebaut werden, die Lohn- und Sozialkosten sowie die Unternehmenssteuern sinken, und den Marktkräften wird durch Deregulierung und Privatisierung ein immer breiterer Raum gewährt.

Auf diesem Hintergrund haben die sogenannten Grundfreiheiten immer mehr das konkrete politische Handeln der EU dominiert. Radikalster Ausdruck war die Vorlage des Entwurfs der Dienstleistungs-Richtlinie durch die EU-Kommission im Jahr 2004. Im Zentrum stand der Versuch, das Herkunftslandprinzip durchzusetzen. Es sollte das Lohn-, Qualitäts- und Sicherheitsniveau des Landes gelten, aus dem die Dienstleistung stammt. Dieser neoliberale Großfeldversuch des Aushebelns von Schutzregelungen konnte durch das Engagement von Gewerkschaften und vielen gesellschaftlichen Gruppen verhindert werden. Der europäische Gesetzgeber – das Europäische Parlament und der EU-Ministerrat – konnten davon überzeugt werden, dass dieses Prinzip nicht gelten sollte.

Das System der Wettbewerbsstaaten ist auch dann problematisch, wenn aufgrund einer ungleichen Entwicklung der Wettbewerbsparameter die Konkurrenzpositionen zwischen den teilnehmenden Staaten stark auseinanderdriften. Die EU-Kommission hat Anfang 2009 in einem Arbeitspapier davor gewarnt, dass die Eurozone auseinander falle. Eine Spitzengruppe mit Deutschland, den Niederlanden, Finnland und Österreich habe ihre Wettbewerbsfähigkeit deutlich verbessert. Dagegen bildeten Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland eine Gruppe, deren Lage sich teilweise dramatisch verschlechtert habe. Dies gelte vor allem für Italien.

Diese Ungleichgewichte sind nur dann zu vermeiden, wenn in der EU Regeln für den Wettbewerb bei Löhnen, Sozialkosten und Steuern entwickelt werden.

3. Mögliche Konzepte zur Überwindung des Systems der Wettbewerbsstaaten in der Lohn-, Steuer- und Sozialpolitik

Um die oben geschilderten Dumpingpraktiken durch das System der Wettbewerbsstaaten zu unterbinden, die auch zu einem Zerfall der Eurozone führen könnten, sind Re-Regulierungen in der Lohn-, Steuer- und Sozialpolitik auf der europäischen Ebene erforderlich.

In der Lohnpolitik bemühen sich die Gewerkschaften seit der Doorner Erklärung von 1998 und der Verabschiedung von Koordinationsrichtlinien durch verschiedene europäische Branchenverbände, den Prozess des Lohndumpings in der EU zu verhindern. Diese Anstrengungen müssen deutlich intensiviert werden, denn die Verschärfung der innereuropäischen Lohnkonkurrenz, die in der Eurozone seit Jahren insbesondere von der Senkung der Lohnstückkosten in Deutschland ausgeht, sowie die wachsende Umverteilung der Einkommen zugunsten des Kapitals, die fast alle EU-Staaten in den letzten 15 Jahren erlebt haben, konnten durch die Koordinierungsregeln bislang nicht korrigiert werden.

In diesem Zusammenhang sollten sich die europäischen Gewerkschaften auch für einen europäisch definierten Mindestlohn einsetzen. Dieser sollte 60 % des in den jeweiligen EU-Ländern existierenden Durchschnittslohns betragen. Als erster Schritt könnte ein Mindestlohn von 50 % verabredet werden.

Ferner ist es dringend erforderlich, dem eskalierenden Steuerdumping in der EU einen Riegel vorzuschieben. Notwendig ist neben der Einführung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage die Vereinbarung von Mindeststeuersätzen für die Unternehmenssteuern. Deutschland hat seine Unternehmenssteuern unter der Kohl-Regierung und insbesondere unter der Schröder-Regierung soweit gesenkt, dass die effektive Steuerbelastung für Unternehmen mittlerweile im unteren Drittel in der EU liegt. Diese Steuerdumpingpolitik, die in der EU insbesondere auch von Irland, den Niederlanden, der Slowakei und Estland praktiziert wird, führt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den nationalen Standorten und zu enormen staatlichen Einnahmeverlusten, die nicht vertretbar sind. Das kann nicht die Leitlinie für europäische Politik sein. Kurzfristig sind deshalb Mindeststeuersätze und längerfristig gemeinsame Unternehmenssteuersätze in der EU durchzusetzen.

Auch im Bereich der sozialen Sicherungssysteme ist eine Koordinierung auf der europäischen Ebene zwingend, um einen weiteren wettbewerbsbedingten Abbau der Wohlfahrtsstaaten zu stoppen. ver.di schlägt in diesem Zusammenhang das sogenannte Korridormodell vor und fordert die EU auf, einen europäischen sozialen Stabilitätspakt zu vereinbaren. Darin würde verabredet, dass die Größe des Wohlfahrtsstaates an das ökonomische Entwicklungsniveau der jeweiligen Staaten gekoppelt ist. In der EU gibt es – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen – vier Gruppen von Staaten. Für jede Gruppe wäre eine Bandbreite, ein Korridor von Sozialleistungsquoten, festzulegen. Die Gruppe der Reicheren hätte einen höheren Korridor als die Gruppe der Ärmeren. Staaten, die ökonomisch aufholen, wechseln von einem niedrigen Korridor in einen höheren.

Durch die Vereinbarung derartiger Korridore wäre Folgendes erreicht:

- Einer Politik des Sozialdumpings wäre ein Riegel vorgeschoben. Einzelne Länder könnten sich durch eine, an ihrem Einkommensniveau gemessene, unterdurchschnittliche Sozialleistungsquote keine Wettbewerbsvorteile verschaffen.
- Die schwächer entwickelten Volkswirtschaften würden durch diese Form der sozialpolitischen Regulierung ökonomisch nicht überfordert. Sie hätten nur das Niveau an Sozialleistungen bereitzustellen, das sie sich angesichts ihres Einkommensniveaus »leisten« können.
- Im Zuge des ökonomischen Aufholprozesses der schwächer entwickelten Länder nähern sich die Sozialleistungsquoten in der EU an; die Aufwendungen für Alter, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit würden sich nicht nur relativ, sondern auch absolut angleichen.
- Die quantitative Regulation der Sozialpolitik beschränkte sich auf der EU-Ebene zunächst auf ein Minimum, eine Einkommensumverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten wäre nicht vorgesehen. Da auf diese Weise nur die aggregierten Größen (Sozialleistungsquoten) reguliert wären, bliebe im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Autonomie der EU-Staaten bei der Verteilung der Sozialausgaben auf die verschiedenen Leistungen (Renten, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Familienunterstützung) zunächst unberührt.

Die Realisierung eines solchen Regulierungskonzepts würde das System der Wettbewerbsstaaten brechen. Im Sinne des sozialen Stabilitätspaktes würde sich in der EU eine ökonomische und soziale Politik der Angleichung im Wege des Fortschritts vollziehen. Dumpingstrategien, wie sie Irland und Spanien praktiziert haben und wie sie in der Gruppe der neuen Mitgliedsstaaten inzwischen von den drei baltischen Staaten und der Slowakei verfolgt werden, könnten so von vornherein unterbunden werden.

4. Die Konstruktion der Wirtschaftspolitik in der EU

Mit dem Maastrichter Vertrag wurde nicht nur das System der Wettbewerbsstaaten installiert, auch die Wirtschaftspolitik wurde im Rahmen der Einführung der WWU im Sinne des Neoliberalismus neu konstruiert. Die entscheidenden Elemente sind hierbei die einseitige Ausrichtung der Geldpolitik der EZB auf die Preisstabilität, die primäre Verpflichtung der Finanzpolitik der Nationalstaaten auf eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der Verzicht auf eine Europäische Wirtschaftsregierung.

Die vertraglichen Bestimmungen über die Aufgaben der EZB (Art. 105 EGV-N) machen deutlich, dass der Preisstabilität absolute Priorität zugeschrieben wird. Anders als bei der Zentralbank der USA, die gleichrangig die Ziele Preisstabilität, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung verfolgen muss, ist die EZB vorrangig der Geldwertstabilität verpflichtet. Dem Wirtschaftswachstum kommt dabei lediglich eine nachrangige Funktion zu, ein Beschäftigungsziel wird nicht erwähnt.

Die EZB hat sich für die Eurozone eine durchschnittliche Zielinflationsrate von 2 % gesetzt. Um ihr Ziel, die Wahrung der Preisstabilität zu gewährleisten, verfolgt die EZB eine bestimmte geldpolitische Strategie. Sie analysiert die volkswirtschaftlichen Daten mithilfe ihres sogenannten Zwei-Säulen-Konzepts. Im Rahmen der ersten Säule steht die Analyse der Geldmenge, in der zweiten die Auswertung diverser ökonomischer und finanzieller Indikatoren im Mittelpunkt. Als Instrumente zur Umsetzung ihrer Beschlüsse stehen der EZB die Offenmarktgeschäfte, die ständigen Fazilitäten und das Mindestreservesystem zur Verfügung. Im Rahmen des Zwei-Säulen-Konzepts wird ermittelt, welche Zinssätze am Geldmarkt erforderlich sind, um die Preisstabilität zu sichern, und mittels des Instrumentariums wird dann versucht, diese Zinssätze zu realisieren.

Die bisherige Politik der EZB hat gezeigt, dass sie die Verpflichtung auf das Ziel der Preisstabilität sehr strikt interpretiert und selbst in Zeiten der Stagnation eine eher restriktive Geldpolitik verfolgt. Dies wurde in der Periode 2001 bis 2005 nach dem Platzen der Internetblase (siehe unten), aber auch in der aktuellen Wirtschaftskrise deutlich. Obwohl bereits im Frühjahr 2008 die rezessiven Tendenzen in der Eurozone erkennbar waren, erhöhte die EZB angesichts hoher Inflationsraten im Sommer 2008 noch einmal den Leitzins und verstärkte damit prozyklisch den Wirtschaftsabschwung.

Während die Kompetenz für die Geldpolitik im Rahmen der WWU auf die europäische Ebene übertragen wurde, ist die Finanzpolitik weiterhin in der Kompetenz der Nationalstaaten verblieben. Wir haben damit in der EU eine spezifisch asymmetrische Konstruktion der WWU mit supranationaler Geld-, aber nationaler Finanzpolitik. Allerdings wird die Finanzpolitik der Mitgliedsstaaten durch den Maastrichter Vertrag und die EU-Verordnungen im Rahmen des sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) bestimmten Regeln unterworfen. Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich danach, eine solide Haushaltspolitik zu betreiben, übermäßige Haushaltsdefizite (mehr als 3 % des BIP) und übermäßige Gesamtschulden (mehr als 60 % des BIP) zu vermeiden (Art. 104 EGV-N) und die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Mit dem SWP unterwerfen sich die Mitgliedsstaaten darüber hinaus einem Reglement zur Realisierung mittelfristig ausgeglichener Haushalte (Stabilitäts- und Konvergenzprogramme) sowie zur Vermeidung übermäßiger Defizite mithilfe eines Frühwarnsystems, Empfehlungen des Rats zum Defizitabbau und notfalls Sanktionen (Bußgeldern), wenn die Empfehlungen nicht befolgt werden.

Obwohl bereits viele Staaten das 3-Prozent-Kriterium verletzt haben, ist es noch nie zur Verhängung von Sanktionen gekommen, haben sich vielmehr der betroffene Mitgliedsstaat, Kommission und Rat letztlich auf Kompromisse zum Abbau des »übermäßigen« Defizits verständigt. Aufgrund der in diesem Zusammenhang entstandenen Konflikte zwischen der Kommission und einigen großen Mitgliedsstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien) ist der Stabilitätspakt im Frühjahr 2005 darüber hinaus modifiziert worden. Die Festlegung der mittelfristigen Haushaltsziele ist flexibilisiert worden, die Mitgliedsstaaten dürfen bei Strukturreformen von den mittelfristigen Zielen vorübergehend abweichen. Die Fristen für die Ergreifung von Maßnahmen zur Korrektur übermäßiger Defizite sind verlängert worden. Die Referenzwerte von 3 % und 60 % für die Defizit- und die Schuldenquote sind allerdings nicht verändert worden.

Trotz dieses flexiblen Umgangs mit dem Stabilitätspakt und trotz seiner jüngsten Reform darf die latente Wirkung der Vertragsbestimmungen und des Paktes in Richtung restriktiver Finanzpolitik nicht übersehen werden. Die Mitgliedsstaaten stehen immer unter Beobachtung, müssen stets Konsolidierungsprogramme vorlegen und müssen damit rechnen, dem Makel von »blauen Briefen« aus Brüssel, Empfehlungen des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) oder gar Bußgeldverfahren ausgesetzt zu werden. Für eine mutige antizyklische Bekämpfung von Wirtschaftskrisen, wie wir sie in den USA, in Japan und jüngst in China beobachten konnten, besteht in der EU kein Raum. Selbst in der momentanen, größten Wirtschaftskrise in Europa seit 1929 wird der Stabilitätspakt in einigen Mitgliedsstaaten als Referenzrahmen auch noch dann bemüht, wenn die Kommission angesichts der Dramatik der Lage längst grünes Licht für eine flexible Interpretation des Paktes gegeben hat.

Im Unterschied zum Werner-Plan von Anfang der 1970er-Jahre ist der Verzicht auf eine Europäische Wirtschaftsregierung ein weiteres Spezifikum der Maastrichter WWU. Im Werner-Plan hieß es: »Die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte, insbesondere die Änderung ihres Volumens, die Größe der Salden sowie die Art ihrer Finanzierung oder Verwendung müssen auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden«: Diese Formulierung bedeutete nichts anderes als die Installierung einer Europäischen Wirtschaftsregierung, welche die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft entscheidend prägt und im Rahmen ihrer fiskalpolitischen Verantwortung auch die Grundrichtung der nationalen Haushalte steuert. In den Delors-Plan zur Vorbereitung der Maastrichter WWU wurde auf diese Parallelität von Europäisierung der Währungs- und Wirtschaftspolitik zugunsten der asymmetrischen Konstruktion verzichtet. Mit dem Paradigmenwechsel vom Keynesianismus zu liberalen Wirtschaftsdoktrinen (Angebotsansatz, Monetarismus, Neue klassische Makroökonomik) verlor die Fiskalpolitik zur Stabilisierung der Konjunktur an Bedeutung und gewann die Orientierung auf ausgeglichene Haushalte sowie eine möglichst geringe Staatsquote die Oberhand. Dieser Paradigmenwechsel hat freilich seinen Preis: In der EU fehlt ein wirtschaftspolitisches Entscheidungszentrum, das die Fiskalpolitik der Mitgliedsstaaten effektiv festlegen und koordinieren kann und das in Kooperation mit der EZB für eine angemessene Kombination von Geld- und Fiskalpolitik (Policy-Mix) Sorge tragen kann.

Die Schwächen dieser Konstruktion der Wirtschaftspolitik wurden in der Eurozone nach dem Platzen der New Economy-Blase im Jahre 2001 und erneut mit dem Eintritt in die größte Wirtschaftskrise seit dem 2. Weltkrieg in den Jahren 2008/2009 deutlich.

Im Unterschied zu den USA bekämpften die EZB und die Regierungen der Eurozone von 2001 bis 2005 die Stagnation der Wirtschaft nicht aktiv durch eine antizyklische Politik. Das Wachstum der Eurozone blieb deshalb deutlich hinter dem Wachstum in den USA und

in anderen EU-Staaten (Großbritannien, Dänemark, Schweden) zurück. Gleichzeitig ließ die ungleiche ökonomische Entwicklung innerhalb der Eurozone (Boom in Irland und Spanien, Stagnation in Deutschland und Italien) deutlich erkennen, dass die EZB und die Regierungen keine angemessene Form der Kombination aus Geld- und Fiskalpolitik durchführten. Da für die Staaten mit starker Konjunktur (Irland, Spanien) die Zinspolitik der EZB zu expansiv und gleichzeitig für die Staaten mit Stagnation (Deutschland, Italien) zu restriktiv war, hätte die Fiskalpolitik in Irland und Spanien durch einen Sparkurs die Konjunktur dämpfen und in Deutschland und Italien durch einen Expansionskurs stützen müssen.

Diese Kombination, dieser Policy-Mix aus Geld- und Fiskalpolitik ist in der Eurozone einerseits nicht möglich, weil der EU-Vertrag und die Verordnungen zum Stabilitätspakt die Regierungen einseitig auf eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte festlegen, und andererseits nicht durchsetzbar, weil es keine europäische wirtschaftspolitische Instanz gibt, welche den Mitgliedsstaaten die jeweils für notwendig erachtete Ausrichtung der Fiskalpolitik (Sparen oder Expansion) vorschreiben kann. In Deutschland versuchte die damalige rot-grüne Regierung, durch Ausgabenkürzungen den Vorgaben des Stabilitätspaktes Rechnung zu tragen, verschärfte durch diesen prozyklischen Kurs aber nur den Wirtschaftsabschwung. Diese Politik erhöhte aufgrund sinkender Steuereinnahmen am Ende das Haushaltsdefizit, das sie ursprünglich senken wollte.

Auch in der aktuellen Weltwirtschaftskrise, die Europa massiv betrifft, sind die Mängel der wirtschaftspolitischen Verfassung der EU deutlich zu Tage getreten.

Sowohl in der Finanzmarktkrise als auch in der Wirtschaftskrise haben die EU-Staaten zunächst uneinheitlich und unabgestimmt, ja mit konträren Positionen, reagiert. Insbesondere zwischen Frankreich und Deutschland war in beiden Fällen keine einheitliche Position zu den Fragen vorhanden, ob es sich um eine Krise handelt, die Europa betrifft, mit welchen Instrumenten sie zu bekämpfen ist, welchen Umfang das Programm gegebenenfalls haben soll und wann es in Angriff genommen werden soll. Die deutsche Bundesregierung hat sich dabei durch Fehleinschätzungen über das Ausmaß der Krise und durch Attentismus bei der Inangriffnahme eines antizyklischen Konjunkturprogramms hervorgetan. Frankreich dagegen war in beiden Krisen zu einem raschen und vor allem zu einem gemeinsamen europäischen Handeln bereit, was Deutschland ablehnte. Herausgekommen sind dabei schließlich je nationale Rettungsschirme zur Überwindung der Finanzmarktkrise, die sich im Umfang und insbesondere im Ausmaß staatlicher Interventionen in das Bankensystem sehr deutlich unterscheiden. Auch die nationalen Konjunkturprogramme unterscheiden sich im Umfang, in der Anwendung des fiskalpolitischen Instrumentenkastens und vor allem im Zeitpunkt der Verabschiedung erheblich. Deutschland hat sich erst nach harter internationaler Kritik an seinem dürftigen ersten Konjunkturprogramm und nach einer sich abzeichnenden Isolation in Europa zu einem zweiten Konjunkturprogramm durchringen können. Obwohl Deutschland sich seit Mitte 2008 in der Rezession befindet, das Wirtschaftswachstum im letzten Quartal 2008 um 2 % gesunken ist und auch in der ersten Hälfte 2009 um 2 bis 3 % fallen wird, greift das deutsche fiskalpolitische Programm erst in der zweiten Hälfte 2009 und insbesondere im Jahre 2010. Es kommt also zu spät und enthält aufgrund seiner Struktur auch keinen starken Impuls für den privaten Konsum. Berücksichtigt man ferner, dass auch die EZB mit der Zinserhöhung im Sommer 2008 und den zu zaghaften Zinssenkungen seit dem Herbst 2008 zunächst falsch und dann zu zögerlich gehandelt hat, werden die großen Schwächen der wirtschaftspolitischen Konstruktion der EU überdeutlich.

Die EU kann mit der einseitigen Ausrichtung der Geldpolitik auf Preisstabilität und den gegebenen institutionellen Strukturen der Fiskalpolitik, mit den Nationalstaaten als Entscheidungszentren, keine konsistente Wirtschaftspolitik betreiben. Eine alle EU-Staaten betreffende Krise – das zeigt die momentane Krise – wird so zu spät, gegebenenfalls uneinheitlich und mit zu geringen Mitteln bekämpft. Die Rezession wird so stärker und sie dauert länger als notwendig.

5. Die Reform der wirtschaftspolitischen Verfassung der EU

Aus dieser Kritik der momentanen wirtschaftspolitischen Verfassung der EU ergeben sich folgende Reformforderungen:

1. Die EZB ist gleichrangig den Zielen hohes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und hohe Geldwertstabilität zu verpflichten. Die sich aus dieser Verpflichtung immer wieder ergebenen Zielkonflikte sind zu akzeptieren, sie zwingen die EZB zu einer flexiblen Geldpolitik und zu einer Abstimmung ihrer Politik mit der Fiskal- und der Lohnpolitik. Damit würde eine prozyklische Zinspolitik sowie die restriktive geldpolitische Praxis der EZB unterbunden.
2. Kurz- bis mittelfristig muss es darum gehen, die nationalen Politiken auf EU-Ebene so zu koordinieren, dass die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume besser genutzt werden und eine angemessene Abstimmung zwischen der europäischen Geld- und der europäischen Fiskalpolitik erreicht wird. Dazu muss der EU-Kommission in Zusammenarbeit mit dem Ecofin-Rat im Sinne des Werner-Plans die Kompetenz übertragen werden, die Grundrichtung der Fiskalpolitik der Mitgliedsstaaten entsprechend ihrer jeweiligen konjunkturellen Konstellation festzulegen (Konsolidierungs- oder Expansionskurs). Dies wäre ein erster Schritt zur Installierung einer Europäischen Wirtschaftsregierung. Würde die EU bereits jetzt über diese Kompetenz verfügen, wäre es – in Kooperation mit einer reformierten EZB – zu einem raschen und entschlossenen geld- und fiskalpolitischen Handeln gegen die Krise gekommen.
3. Voraussetzung für eine solche Politik ist es jedoch, dass der starre SWP abgeschafft wird. Die Staaten der EU müssen in einer Krisensituation mit einer Ausweitung der öffentlichen Verschuldung die Nachfrage stimulieren können, um so die Nachfragelücke zu schließen, die im Marktprozess entsteht. Dazu sind konjunkturbedingte Defizite, auch in Größenordnungen von über 3 % des BIP, zu akzeptieren. In expansiven Wachstumsphasen müssen Steuermehreinnahmen auch zum Abbau von Budgetdefiziten verwendet werden. Die Begrenzung der Neuverschuldung sollte aber in einer Boomphase kein dogmatisch zu verfolgendes Ziel sein, da auch die Schuldenfinanzierung von Zukunftsinvestitionen, z. B. im Bildungssektor, eine sinnvolle staatliche Aufgabe sein kann.
4. Langfristig ist es erforderlich, die wirtschafts- und konjunkturpolitische Entscheidungskompetenz auf die europäische Ebene zu verlagern und die EU dazu auch mit einer eigenen ergänzenden Steuerhoheit und einem größeren Budget auszustatten. Frankreich fordert dies unter dem Begriff einer Europäischen Wirtschaftsregierung schon seit vielen Jahrzehnten. Es will damit neben die starke Institution der EZB eine gleichrangige Institution für die Fiskalpolitik setzen, um die gleiche Augenhöhe von Geld- und Fiskalpolitik zu erreichen und eine effektive europäische Konjunktur- und Wirtschaftspolitik zu ermöglichen. Diese Forderung ist grundsätzlich zu unterstützen. Die Fiskalpolitik muss europäisch werden, das gilt insbesondere für den Euro-Währungsraum. Diese Europäisierung

der Fiskalpolitik ist aber kein Selbstzweck. Sie muss dazu benutzt werden, für Wachstum, Beschäftigung und einen ökologischen Umbau zu sorgen. Eine Europäische Wirtschaftsregierung stünde in der Verantwortung für die Umsetzung einer expansiven Wirtschaftspolitik für qualitatives Wachstum. Sie müsste auch die Verantwortung für gemeinschaftliche Aufgaben übernehmen, zum Beispiel für den Aufbau einer leistungsfähigen transnationalen Infrastruktur.

Kapitel 2

Berndt Keller

Sozialdialoge in der Europäischen Union

Volker Telljohann · Hans-Wolfgang Platzer

Europäische Betriebsräte

Sozialdialoge in der Europäischen Union

1. Einleitung und Definitionen

Sozialdialoge sind strukturierte und seit Mitte der 1980er-Jahre zunehmend institutionalisierte Verfahren, welche die europäischen Dachverbände der Tarifvertragsparteien, die im Euro-Jargon Sozialpartner heißen, in die verschiedenen Phasen der Politikgestaltung der Europäischen Union, vor allem in der Arbeits- und Sozialpolitik, aktiv einbeziehen sollen. Sie stellen ein unverzichtbares Element jeder Version eines Europäischen Sozialmodells dar und bedürfen daher einer sorgfältigen Analyse.

Sozialdialoge können bilateral, d. h. ausschließlich zwischen den Sozialpartnern, oder trilateral, d. h. unter aktiver Beteiligung der Kommission, geführt werden. In den vergangenen Jahren beobachten wir deutlich eine Entwicklung von der tri- zur bilateralen Variante (»autonome Sozialdialoge«); die Kommission zieht sich aus der Rolle des Agenda Setters zurück und überträgt diese Aufgabe den Sozialpartnern. Die korporativen Akteure sind auf der Makroebene die europäischen Zusammenschlüsse der nationalen Dachverbände, vor allem der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und BusinessEurope (früher UNICE), auf der Sektorebene die jeweiligen europäischen Zusammenschlüsse der nationalen Branchenverbände, also Europäische Gewerkschaftsförderationen und sektorale Arbeitgeberverbände.

Sozialdialoge finden auf zwei Ebenen statt, auf der Makro- oder interprofessionellen Ebene sowie der Branchen- oder Sektorebene. Das Interesse sowohl der Akteure als auch der Öffentlichkeit konzentrierte sich lange Jahre eindeutig auf die Makroebene, obwohl spezifische und »flexible« Regelungen eher auf der Sektorebene zu erwarten sind. Die Betriebs- und Unternehmensebene, vor allem die zunehmenden Aktivitäten der Europäischen Betriebsräte (EBR), sollte ausgeschlossen bleiben, da die rechtlichinstitutionellen Grundlagen unterschiedlich und die Akteure andere sind.

Last but not least: Sozialdialoge dürfen – entgegen den ursprünglichen Hoffnungen und Erwartungen mancher Gewerkschaften – nicht mit Kollektiv- bzw. Tarifverhandlungen verwechselt werden. Erstere finden nur auf europäischer, letztere ausschließlich auf nationaler Ebene statt. Erstere behandeln ausschließlich »weiche« Themen, wie Weiterbildung oder Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, letztere regeln vor allem »harte« Fragen, wie Entgelte. Schließlich unterscheiden sich die Instrumente der Interessendurchsetzung grundsätzlich: Der Einsatz von Arbeitskampfmitteln, d. h. von Streik und/oder Aussperrung, bleibt im Rahmen von Sozialdialogen explizit ausgeschlossen, bei Tarifverhandlungen hingegen stets prinzipiell möglich. Die Probleme der transnationalen Koordination von Tarifverhandlungen werden an anderer Stelle behandelt.

2. Sozialdialoge auf Makroebene

Drei Phasen der Entwicklung sind zu unterscheiden:

2.1 Val Duchesse

Der auf Initiative des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors begonnene Sozialdialog (1985–1992) sollte die »soziale Dimension des Binnenmarktes« durch intensivere Einbeziehung der Sozialpartner stärken. Diese erste Phase war durch einen hohen Grad an Informalität gekennzeichnet. Ergebnisse dieser traditionellen Variante waren rund 40 gemeinsame Stellungnahmen und Absichtserklärungen, die ausschließlich unverbindlich blieben, d. h. keine Konsequenzen für die Akteure im Sinne einer Notwendigkeit der Umsetzung bzw. Implementation hatten. Die Verbände der Arbeitgeber favorisierten stets diesen freiwilligen Charakter, die Gewerkschaften votierten für mehr Verbindlichkeit der Resultate.

2.2 Maastricht

Der Maastrichter Vertrag, genauer dessen Protokoll über die Sozialpolitik, das später ohne substantielle Veränderungen in den Amsterdamer Vertrag (Art. 137–139) integriert wurde, bildete die institutionelle Grundlage der zweiten Phase (1993–2000). Die Optionen der Sozialpartner wurden formalisiert und erheblich gestärkt. Sie erhielten nicht nur das Recht auf zweifache Anhörung bei allen Initiativen der Kommission; sie konnten sogar in freiwilligen Verhandlungen Rahmenabkommen schließen, welche die Kommission als rechtlich verbindlich anerkannte. Für den Fall eines Scheiterns behielt sich die Kommission jedoch die Initiative zur Gesetzgebung vor; insofern handelte es sich stets um »Verhandlungen im Schatten des Gesetzes«.

Die Umsetzung von der europäischen auf die nationale Ebene erfolgte entweder auf dem traditionellen Gesetzgebungsweg (»auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission«) oder auf dem neuen Verhandlungsweg (»nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedsstaaten«). Bei der Implementation auf nationaler (regionaler bzw. Unternehmens-) Ebene konnten rechtliche und institutionelle Unterschiede zwischen den nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen berücksichtigt werden. Die Mehrzahl der Mitgliedsländer wählte den Gesetzgebungsweg.

Tabelle 1: Interprofessioneller Sozialdialog – Phase 2: Rahmenvereinbarungen und Richtlinien

Datum	Thema der Anhörung	Ergebnis der Anhörung	Umsetzung
1993	Europäische Betriebsräte	Stellungnahme nach einem Verhandlungsversuch	Richtlinie 94/45/EC
1995	Vereinbarkeit von Beruf und Familie	Vereinbarung zum Elternurlaub (14.12.1995)	Richtlinie 96/34/EC
1995	Beweislast in Fällen geschlechtsbedingter Diskriminierung	getrennte Stellungnahme	Richtlinie 97/80/EC
1996/1995	Flexibilisierung der Arbeit und Sicherheit der Arbeitnehmer	Vereinbarung zur Teilzeitarbeit (06.06.1997)	Richtlinie 97/81/EC
		Vereinbarung zu befristeten Arbeitsverträgen (18.03.1999)	Richtlinie 99/70/EC n/a
		Scheitern der Verhandlungen über Leiharbeit (Mai 2001)	Kommissionsvorschlag KOM (2002) 701
1997	Vorbeugung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz	getrennte Stellungnahme	Richtlinie 2002/73/EC
1997	Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer	getrennte Stellungnahme	Richtlinie 2002/14/EC
2000	Schutz der Arbeitnehmer bei Insolvenz des Arbeitgebers	getrennte Stellungnahme	Richtlinie 2002/74/EC
2001/2000	Modernisierung der Arbeitsorganisation	autonome Vereinbarung zu Telearbeit (2002)	Implementationsbericht der SP (2006) und der KOM (2008)
2001/2000	Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest	getrennte Stellungnahme	Richtlinie 2003/18/EC; Kommissionsvorschlag Kodifizierung (KOM(2006) 664)

2001/2000	Gesundheit und Sicherheit von Selbstständigen	getrennte Stellungnahme	Empfehlung des Rates (2003/134/EG)
2002/2001	Schutz der persönlichen Daten der Arbeitnehmer	getrennte Stellungnahme	n/a; Mittteilung KOM(2007) 87

Quelle: European Commission 2004: 107, eigene Ergänzungen

Ergebnisse dieser Phase waren wenige verbindliche Rahmenvereinbarungen (Elternurlaub 1995, Teilzeitarbeit 1997, befristete Arbeitsverträge 1999), die von den Mitgliedsstaaten innerhalb vorgegebener Fristen umgesetzt und implementiert werden mussten. Verhandlungen über andere Initiativen der Kommission scheiterten und führten zu getrennten Stellungnahmen oder wurden nicht aufgenommen. Im Nachhinein ist diese zweite Phase aufgrund des vergleichsweise hohen Grades an Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse als Hochzeit des Sozialdialogs anzusehen. UNICE ließ sich mehrfach auf Verhandlungen ein, um Initiativen der Kommission zuvorzukommen bzw. um die Ergebnisse besser beeinflussen zu können. Der EGB hätte gern weitere Rahmenabkommen geschlossen und das Verfahren ausgebaut.

2.3 Lissabon

Die dritte, sogenannte Lissabon-Phase der Entwicklung (ab 2000), ist durch den weiteren Rückzug der Kommission gekennzeichnet. Sie überlässt nunmehr die Initiative der Themenfindung bzw. zu Verhandlungen den Sozialpartnern, sodass es sich nicht mehr um tri-, sondern um bilaterale Sozialdialoge handelt; die Kommission leistet nur noch logistische Unterstützung. Das Verfahren ähnelt dem der »Offenen Methode der Koordinierung«, die in den späten 1990er-Jahren zunächst für die Europäische Beschäftigungspolitik entwickelt wurde, in den 2000er-Jahren aber auch in anderen Politikfeldern Anwendung findet.

Tabelle 2: Cross-industry Social Dialogue since 2000 – New Generation Texts

- Framework of actions for the lifelong development of competences and qualifications (2002)
- Autonomous framework agreement on telework (2002)
- Policy orientation «Orientations for reference in managing change and its social consequences" (2003)
- Autonomous framework agreement on work-related stress (2004)
- Framework of actions on gender equality (2005)
- Policy orientation «Lessons learned on European Works Councils" (2005)
- Autonomous framework agreement on harassment and violence at work (2007)

Source: Commission of the European Communities (2004): Communication from the Commission – Partnership for change in an enlarged Europe – Enhancing the contribution of European social dialogue. COM(2004)557 final.

Die Ergebnisse dieser Phase sind »Texte der neuen Generation« (u. a. Telearbeit 2002, Stress am Arbeitsplatz 2004, Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz 2005). Diese autonomen Vereinbarungen sind rechtlich nicht bindend; ihre Umsetzung und Implementation können daher, wenn überhaupt, nur auf dem o. g. Verhandlungsweg durch Initiativen der Sozialpartner erfolgen. Verhandlungen werden ausschließlich über konsensfähige Themen geführt, da der oben erwähnte »Schatten des Gesetzes« im Sinne einer möglichen Initiative der Kommission im Fall ihres Scheiterns fehlt; eine Seite kann ein Ergebnis verhindern. Insofern ist das Themenspektrum eingeschränkt und schließt solche mit konfligierenden Interessen aus. Eine Einigung erfolgt häufig auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners.

Tabelle 3: Klassifizierung von Sozialdialogergebnissen

Ergebnisse von Sozialdialogen – Kategorien		**Durchführung und Überwachung**
I. Vereinbarungen (Art. 139 EGV): Mindestanforderungen	a) Beschluss des Rates	Verantwortung für die Durchführung liegt beim Mitgliedsstaat (auch bei der Umsetzung durch die Sozialpartner); Überwachung durch die Kommission
	b) Autonome Vereinbarungen *	Nach den Verfahren und Gepflogenheiten der nationalen Sozialpartner, Sozialpartner für Durchführung und Überwachung zuständig
II. Prozessorientierte Texte *	a) Aktionsrahmen	Politische Prioritäten dienen als Benchmarks; jährliche Berichte der Sozialpartner über Follow-Up
	b) Leitlinien **, Verhaltenskodizes	Empfehlung/Orientierungen: Festlegung europ. Standards/Grundregeln bzw. Förderungen und Durchsetzung internationaler Standards; Follow-Up und Berichterstattung regelmäßig durch Sozialpartner
	c) Politikorientierungen	Proaktiv: Förderung best. Strategien; Follow-Up und Berichterstattung regelmäßig durch Sozialpartner

III. Gemeinsame Stellungnahme und Instrumente	a) Gemeinsame Stellungnahme	Informationsaustausch; an nat./europ. Behörden gerichtet; keine Follow-Up-Bestimmung
	b) Erklärungen	Informationsaustausch; an SP selbst gerichtet; keine Follow-Up-Bestimmung
	c) Leitfäden u.a.	Praktische Ratschläge für Arbeitnehmer und Unternehmer; Austausch von besten Praktiken; keine Follow-Up-Bestimmung
IV. Verfahrenstexte	Geschäftsordnungen	Regelung des zweiseitigen Dialogs

* Texte der Kategorien Ib und II bezeichnet die Kommission als »Texte der neuen Generation«.
** Die Kommission verwendet den Begriff »Richtlinien«; hier wird zur besseren Unterscheidbarkeit zu einer rechtlich verbindlichen Richtlinie der Begriff »Leitlinie« verwendet.
Quelle: Weber 2008, 55 (nach Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2004: Anhang II)

3. Sozialdialoge auf Sektorebene

Ähnlich wie auf der Makro- lassen sich auch auf der Sektorebene Phasen der Entwicklung unterscheiden, die allerdings auf beiden Ebenen nicht identisch sind.

3.1 Sozialdialoge bis zur institutionellen Reform

In der ersten Phase, die bis 1998 dauerte, bestanden mehrere institutionalisierte Varianten, vor allem Paritätische Ausschüsse und Informelle Arbeitsgruppen. Ihre Gründung erfolgte zunächst in Sektoren mit traditionellen Gemeinschaftspolitiken (z. B. Landwirtschaft) oder später in Fällen von Liberalisierung und Deregulierung. Insgesamt fanden Sozialdialoge in mehr als 20 Sektoren statt.

Die Einschätzungen ihrer Ergebnisse waren ambivalent. Die »gemeinsamen Stellungnahmen« blieben über viele Jahre unverbindlich. Dieser Status veranlasste die Kommission schließlich, nicht nur heftige Kritik zu formulieren, sondern eine grundlegende institutionelle Reform durchzuführen. Die alten, heterogenen Strukturen wurden Ende 1998 aufgelöst und durch einheitliche, harmonisierte Ausschüsse ersetzt, deren Einrichtung einen gemeinsamen Antrag der sektoralen Sozialpartner voraussetzte; ihr Ziel sollte, ähnlich wie in der zweiten Phase auf Makroebene, die Vereinbarung verbindlicher Rahmenabkommen sein (»verhandelte Gesetzgebung«).

3.2 Sozialdialoge seit der institutionellen Reform

Die Konsequenzen dieser Reform lassen sich nach einem Jahrzehnt wie folgt zusammenfassen. Insgesamt besteht ein großes Maß an Kontinuität zwischen den beiden Phasen. Sämtliche alten Ausschüsse ließen sich in die neuen Strukturen überführen, da die jeweiligen Sozialpartner sich nur durch diesen Schritt weiterhin die Ressourcen der Kommission (u. a. Übernahme der Kosten für Simultanübersetzungen, Reisen und Hotels) sichern konnten. Die quantitative Entwicklung ist durch eine langsame, allmähliche Zunahme (auf insgesamt 36 Ausschüsse Ende 2008) gekennzeichnet, wobei erhebliche Größenunterschiede (u. a. zwischen Gerberei und Handel) festzustellen sind.

Nach wie vor sind jedoch Dialoge in wichtigen Sektoren der Volkswirtschaften, wie der Metall- oder Chemieindustrie, unterentwickelt oder fehlen vollständig. In manchen Sektoren (z. B. Transport) besteht mehr als ein Dialog, sodass die offizielle Zählart der Kommission mit Vorsicht zu interpretieren ist, da sie die reale Entwicklung überzeichnen kann. Eine Definition von Kriterien, die einen Sektor ausmachen, liegt nicht vor. Schließlich muss aus Sicht der Kommission jeweils die Repräsentativität der Sozialpartner nach festgelegten Kriterien geprüft werden. Da sich die Organisationsstrukturen auf den jeweiligen nationalen und der europäischen Ebene nicht entsprechen, sind Konflikte vorprogrammiert.

Tabelle 4: Quantitative Entwicklung der Ausschüsse für den sektoralen sozialen Dialog

Sektor	Neuer Dialog	Alte Struktur
Audiovisueller Sektor	1	
Banken		1
Bauindustrie		1
Bergbau	1	
Binnenschifffahrt		1
Catering		1
Chemische Industrie	1	
Darstellende Kunst	1	
Eisenbahnverkehr		1
Eisenhüttenwesen	1	
Elektrizitätswirtschaft		1
Gas	1	
Gerberei/Leder		1
Handel		1

Holzindustrie		1
Hotels/Gaststätten		1
Industrielle Reinigung		1
Kommunale Verwaltung		1
Krankenhäuser	1	
Landwirtschaft		1
Möbelindustrie		1
Pers.geb. Dienstleistungen		1
Post		1
Private Sicherheitsdienste		1
Profi-Fußball	1	
Schiffbau	1	
Schuhindustrie		1
Seefischerei		1
Seeverkehr		1
Straßenverkehr		1
Telekommunikation		1
Textil/Bekleidung		1
Versicherungen		1
Zeitarbeitsvermittlung	1	
Zivilluftfahrt		1
Zuckerindustrie		1
Gesamt 36	10	26

Quelle: Pochet et al. 2009: 16

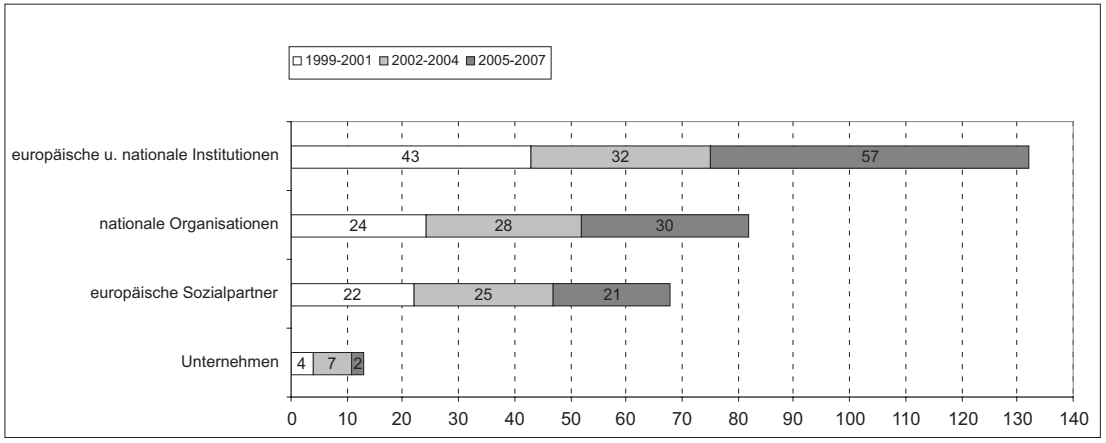
Hinsichtlich der Ergebnisse bestehen deutliche Unterschiede im Zeitverlauf sowie zwischen den Sektoren; eine lineare Entwicklung findet nicht statt. Die Resultate sind thematisch breit gefächert und reichen weit über die Arbeits- und Sozialpolitik hinaus. Die Adressaten der »gemeinsamen Texte« sind vor allem europäische und nationale Institutionen sowie nationale Organisationen. Anders formuliert: Es handelt sich eher um Instrumente eines sektorspezifischen Lobbying als um Verfahren zur Regelung spezifischer Probleme sektoraler Arbeitsbeziehungen. Die Vereinbarung verbindlicher Rahmenabkommen, das von der Kommission offiziell formulierte Ziel der institutionellen Reform, wird nach wie vor nicht erreicht.

Die Implementation der Ergebnisse auf dem Verhandlungsweg ist auf die freiwillige, aktive Kooperation der nationalen Sozialpartner angewiesen. Ein entsprechendes Interesse beider Seiten kann nicht in allen Fällen vorausgesetzt werden; die Einflussmöglichkeiten der europäischen Dachverbände auf ihre nationalen Mitgliedsverbände, die über die entsprechenden knappen Ressourcen verfügen, sind begrenzt. Sanktionen für den Fall der Nichtbefolgung sind aufgrund des autonomen Charakters dieser Sozialdialoge nicht vorgesehen; auch die eingeleiteten Prozesse des Follow-Up und Monitoring gestalten sich schwierig und langwierig. Im günstigsten Fall werden auf nationaler Ebene die Deckungsraten erreicht, die bei sektoralen Kollektivverhandlungen üblich sind; diese Raten variieren jedoch erheblich innerhalb und zwischen den Mitgliedsstaaten. Verfahren zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung könnten dieses Problem lösen. Sie existieren jedoch nicht in allen Mitgliedsländern, die bestehenden Prozeduren werden nicht überall und stets konsequent eingesetzt.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Jede Gesamteinschätzung muss ihre Kriterien der Beurteilung offenlegen. Wenn man Sozialdialoge als Instrumente des gemeinsamen Lobbying der Sozialpartner gegenüber nationalen und vor allem europäischen Institutionen, insbesondere der Kommission, begreift, ist ihre Bilanz sicherlich positiver als wenn man sie als Verfahren zur Aushandlung rechtlich verbindlicher Rahmenvereinbarungen konzipiert.

Tabelle 5: Adressaten der Texte des sektoralen sozialen Dialogs, 1999–2007



Quelle: Pochet et al. 2009: 22

Ihr eigentlich notwendiger Beitrag zur Entwicklung eines Europäischen Sozialmodells bleibt im Lichte der Erfahrung begrenzt. Sie sind in ihrer derzeitigen Verfassung kaum in der Lage, die nach wie vor bestehende Kluft zwischen der fortschreitenden wirtschaftlichen und der stagnierenden sozialen Integration zu verkleinern oder gar zu schließen. Sie könnten sich zu wirksameren Instrumenten entwickeln, wenn die Kommission ihren eigenen Einfluss wieder stärken und zu ihrer Strategie des »negotiate or we'll legislate« zurückkehren würde. Ein derartiger Schritt ist in Anbetracht der Dominanz des Subsidiaritätsprinzips bzw. unter den Vorzeichen eines regulatorischen Minimalismus jedoch als unrealistisch anzusehen.

In Bezug auf die Arbeitsbeziehungen lassen sich drei Ebenen unterscheiden: Betrieb bzw. Unternehmen, Branche bzw. Sektor sowie Gesamtwirtschaft. Auf der europäischen Ebene verlaufen die Entwicklungen der Europäisierung recht unterschiedlich. Sie sind auf Unternehmensebene infolge der Verabschiedung der EBR-Richtlinie 1994 bzw. der seitdem zunehmenden Zahl von EBR deutlich weiter vorangeschritten als auf Sektorebene. Diese Einschätzung gilt trotz der nach wie vor bestehenden Probleme, wie nahezu stagnierenden Deckungsraten und unterschiedlichen Aktivitätsniveaus einzelner EBR. Diese Kluft ist problematisch, da auf nationaler Ebene trotz vorhandener Tendenzen zur Deregulierung die Kollektivverhandlungen – zumindest in den kontinentalen, alten Mitgliedsländern – primär nach wie vor vor allem auf Sektorebene stattfinden. Insofern stellt die Entwicklung eines Systems »dualer« Arbeitsbeziehungen auf europäischer Ebene ein unrealistisches Szenario dar. Im Übrigen hat die sogenannte Osterweiterung der EU diese Situation verschärft, da in der überwiegenden Mehrzahl der neuen Mitgliedsländer die verbandlichen Voraussetzungen auf Sektorebene nicht gegeben sind.

Europäische Betriebsräte

Die Sicherung und Weiterentwicklung von Arbeitnehmerrechten und industrieller Demokratie in der EU und durch die EU ist ein unverzichtbarer Bestandteil und eine zentrale Säule eines Europäischen Sozialmodells. Innerhalb des Ensembles der verschiedenen EU-Richtlinien, die die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf Anhörung und Beteiligung in der Europäischen Union bzw. innerhalb des europäischen Wirtschaftsraumes gewährleisten (sollen), kommt der 1994 in Kraft getretenen Richtlinie über die Einrichtung Europäischer Betriebsräte (EBR) besondere Bedeutung zu.

Die Europäischen Betriebsräte bilden aufgrund ihrer zahlenmäßigen Entwicklung und ihrer Potenziale zur Beteiligung und Vertretung von Arbeitnehmerinteressen auf transnationaler Konzernebene einen Dreh- und Angelpunkt in der weiteren Europäisierung betrieblicher Interessenvertretung und gewerkschaftlicher Politik. Eine verstärkte Europäisierung betrieblicher und gewerkschaftlicher Politik ist vor dem Hintergrund der voranschreitenden Entwicklung eines »dual shift« d. h. einer Verbetrieblichungstendenz in den Arbeits- und Tarifbeziehungen einerseits und einer zunehmenden Transnationalisierung zentraler Unternehmensentscheidungen und der Wettbewerbslogik der Wirtschaft ein strategisches Gebot der Stunde.

Die EBR können strukturell jenes »Gehäuse« bereitstellen, bzw. institutionell jene Voraussetzungen schaffen, in denen sich »horizontal« (die grenzübergreifende Vernetzung nationaler betrieblicher und gewerkschaftlicher Akteure) und »vertikal« (die Ergänzung und Erweiterung der nationalen Mitbestimmungsebenen um eine gemeinsame überstaatliche Ebene) die Prozesse der Europäisierung vollziehen. Eine quantitativ nach Sektoren und Herkunftsländern repräsentative Zahl von EBR und Europäische Betriebsräte, die unter qualitativen Gesichtspunkten beteiligungs- und handlungsfähig sind, schaffen zugleich Ressourcen einer unternehmensübergreifenden Politik der Gewerkschaften in der EU (Industriepolitik, Sektorale Sozialdialoge, transnationale Tarifkoordination) und über die EU hinaus (die EBR als regionale Basis zur Verhandlung internationaler Rahmenvereinbarungen bzw. zur Schaffung globaler Vertretungsstrukturen).

1. Zum Stand der Entwicklung

Die Verhandlung und Entwicklung von EBR bewegt sich in einem rechtlich vorstrukturierten Rahmen der durch soziale Praxis ausgestaltet wird. Ein kurzer Blick auf den Stand der quantitativen und qualitativen Entwicklungen der EBR verdeutlicht die Probleme und Chancen dieser transnationalen Institution betrieblicher Interessenvertretung; zugleich werden die unterschiedlichen aber gleichzeitig zu bewältigenden Anforderungen an die Gewerkschaften, wie der Handlungsbedarf durch den europäischen Gesetzgeber, deutlich.

Die Zahl EBR-fähiger Unternehmen ist im Zuge der EU-Osterweiterung auf rund 2.300 Unternehmen gestiegen. Rund 40 dieser EBR-fähigen Unternehmen sind mittelosteuropäische Mutterkonzerne. Ein erster EBR in einem MOE-Unternehmen wurde im Herbst 2004 in einem ungarischen Gas- und Raffineriekonzern etabliert. Unter den derzeit insgesamt rund 880 etablierten Europäischen Betriebsräten[1] haben ca. 500 Niederlassungen in MOE-Staaten. Europäische Betriebsräte bilden mithin eine wesentliche Schiene und ein Potenzial, die mit der EU-Osterweiterung verbundenen betrieblichen und gewerkschaftlichen Herausforderungen – u. a. Standortkonkurrenz, Intensivierung gewerkschaftlicher Ost-Westkooperation, Stärkung der vielfach defizitären Arbeitsbeziehungen in den neuen EU-Mitgliedstaaten – zu bearbeiten. Mit der EU-Osterweiterung ist zugleich die Deckungslücke weiter gewachsen. Sie wird dadurch gemildert, dass Europäische Betriebsräte bislang vor allem in den großen in Europa tätigen Konzernen eingerichtet werden konnten und diese EBR gegenwärtig rund 60 % der potenziell erfassbaren Belegschaften (gemessen an den EBR-fähigen Unternehmen) repräsentieren.

Unter qualitativen Vorzeichen ist die Entwicklung und Praxis von EBR durch eine umfangreiche empirische EBR-Forschung hinreichend dokumentiert. Stichwortartig lassen sich folgende Erfahrungswerte hervorheben:

Kein EBR gleicht dem anderen. EBR weisen in Abhängigkeit von Form und Grad ihrer internen Konstituierung einerseits und der Interessenlage und Kooperationsbereitschaft des Konzernmanagements andererseits eine große Bandbreite von Handlungsfähigkeit auf. Trotz dieser in der »Natur der Sache« liegenden Vielfalt von EBR lassen sich Trends und Grundmuster, Leistungen und Schwächen hinreichend klar erkennen und verallgemeinern.

Eine große Zahl von EBR verharrt auf dem Niveau eines »symbolischen« oder passiven EBR; die Praxis bleibt unter den Anforderungen, Rechten und Möglichkeiten der subsidiären Mindestbedingungen der Richtlinie. Eine belastbare Zahl von EBR bewegt sich in etwa in Einklang mit diesen und ist in der Lage, in begrenztem Umfang einen interessenvertretungspolitischen »europäischen Mehrwert« zu produzieren.

Schließlich ist eine nennenswerte Zahl von EBR in die Rolle eines transnationalen Akteurs hineingewachsen, der in der Lage ist, die rechtlichen bzw. in der Vereinbarung niedergelegten Rechte und Möglichkeiten zu geregelter Information und Konsultation einzufordern bzw. aktiv auszuschöpfen. Unter diesen EBR befinden sich wiederum – über die Richtlinie hinausgehend – »verhandelnde« EBR. Verhandlungen und Vereinbarungen gelten bislang überwiegend »weichen Materien« wie sozialen Rahmenabkommen. Laut EU-Kommission wurden bis Ende 2007 insgesamt 147 transnationale Vereinbarungen in 89 Unternehmen abgeschlossen. Darüber hinaus ist in einer tendenziell wachsenden Zahl von Fällen der EBR inzwischen der »Ort« substanzieller, strategischer Vereinbarungen, etwa die Verhandlung von Standortsicherungsabkommen im Falle von Unternehmensrestrukturierungen.

1 Vgl. http://www.ewcdb.org/documents/wwwewcdbeustats.pdf (11.02.2009)

Durch die zahlenmäßige Entwicklung und die sehr unterschiedliche, vielfach jedoch defizitäre Praxis der existierenden EBR sind die Gewerkschaften und der europäische Gesetzgeber gleichermaßen gefordert. Eine gebotene materiellrechtliche Nachbesserung der Richtlinie ist eine notwendige Voraussetzung jedweder künftig verbesserten EBR-Praxis. Zugleich bleiben die europäischen Gewerkschaften gefordert, ihrerseits den EBR-Prozess zu fördern. Hierbei stellt sich eine dreifache Aufgabe:

- Verhandlungen anzustoßen und zu begleiten, um die Deckungslücke zu schließen,
- passive, nicht handlungsfähige EBR durch die Vermittlung »guter Praxis« zu aktivieren und
- aktive EBR zu koordinieren und strategisch zu orientieren.

In erster Linie aber ist der EU-Gesetzgeber gefordert, die überfällige Revision der Richtlinie abzuschließen und durch eine substanzielle, materiellrechtliche Nachbesserung dafür zu sorgen, dass die in den Erwägungsgründen der Richtlinie definierten Ziele und Ansprüche eingelöst werden können. Seit Langem lagen diesbezüglich einheitliche Vorschläge und detaillierte Forderungen der europäischen Gewerkschaften vor.

2. Die Revision der EBR-Richtlinie

Am 2. Juli 2008 hatte die Europäische Kommission vorgeschlagen, die Rechtsvorschriften von 1994 über die Europäischen Betriebsräte neu zu fassen. Anschließend hatten der EGB und BusinessEurope auf Einladung der Ratspräsidentschaft am 29. August 2008 eine gemeinsame Stellungnahme erarbeitet, in der sie den Vorschlag der Kommission befürworten und einige Änderungen vorschlagen. Am Schluss des Verfahrens zur Erarbeitung einer Neufassung der Richtlinie haben der Rat und das Europäische Parlament unter Mitwirkung der Kommission das gesamte Paket, bestehend aus dem Vorschlag der Kommission und der oben erwähnten gemeinsamen Stellungnahme, angepasst und am 17. Dezember 2008 die neue Richtlinie in erster Lesung angenommen.

Die Neufassung der Richtlinie[2] hat dabei nur einen Teil der ursprünglichen Forderungen des EGB[3] zur Verbesserung der Rolle der Europäischen Betriebsräte aufgegriffen. Die Neuregelungen versuchen vor allem Antworten auf einige zentrale Unzulänglichkeiten der alten Richtlinie zu liefern. Zu den Problemfeldern zählten bislang

- mangelnde Umsetzung des Rechts auf eine länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer;
- Komplikationen bei der Abstimmung der verschiedenen Ebenen der Unterrichtung und Anhörung;
- Ungewissheit bezüglich der Zukunft der EBR bei Fusionen, Übernahmen und anderen Umgestaltungen;
- fehlende Regelungen hinsichtlich der Rolle der Europäischen Gewerkschaften bei der Einrichtung und Betreuung der EBR;

2 Vgl. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0602&language=DE&ring=A6-2008-0454 (11.02.2009)
3 Vgl. http://www.etuc.org/a/578 und http://www.etuc.org/IMG/pdf_ETUC_response_EWC_ENrevised2.pdf

- fehlende Rechte auf Bildungsmaßnahmen für Arbeitnehmervertreter;
- Rechtsunsicherheiten und praktische Probleme bei der Anwendung der Richtlinie;
- unzureichende Kohärenz zwischen den EU-Regelungen im Bereich der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer.

Eine der zentralen gewerkschaftlichen Forderungen bezieht sich auf die Notwendigkeit einer Definition von »Unterrichtung« und einer präziseren Definition des Begriffs »Anhörung«. Das Fehlen bzw. die unzureichende Präzision dieser Definitionen hat laut Europäischer Kommission in der Vergangenheit zu unterschiedlichen Interpretationen geführt, die die Klarheit des gesetzlichen Rahmens, die Effektivität der in der Richtlinie angeführten Rechte und die Rechtssicherheit stark beeinträchtigt haben. In der Praxis hat die fehlende Klarheit zum Scheitern einer Unterrichtung und Anhörung der EBR im Sinne der Richtlinie geführt. Der EGB hat daher klare Definitionen gefordert, die keinen Rückschritt in Hinsicht auf die Definitionen der Unterrichtung und Anhörung auf europäischer Ebene darstellen, wie sie bereits eindeutig in der Richtlinie 2001/86/EG festgelegt sind. Dieser Forderung ist in der Neufassung der Richtlinie weitgehend entsprochen worden. Dort heißt es nun, dass die »... Unterrichtung zu einem Zeitpunkt, in einer Weise und in einer inhaltlichen Ausgestaltung erfolgt, die dem Zweck angemessen sind und es den Arbeitnehmervertretern ermöglichen, die möglichen Auswirkungen eingehend zu bewerten und gegebenenfalls Anhörungen mit dem zuständigen Organ des betreffenden gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens oder der gemeinschaftsweit operierenden Unternehmensgruppe vorzubereiten«. Als »Anhörung« gilt hingegen »... die Einrichtung eines Dialogs und der Meinungsaustausch zwischen den Arbeitnehmervertretern und der zentralen Leitung oder einer anderen, angemesseneren Leitungsebene zu einem Zeitpunkt, in einer Weise und in einer inhaltlichen Ausgestaltung, die es den Arbeitnehmervertretern auf der Grundlage der erhaltenen Informationen ermöglichen, innerhalb einer angemessenen Frist und unbeschadet der Zuständigkeiten der Unternehmensleitung zu den vorgeschlagenen Maßnahmen, die Gegenstand der Anhörung sind, eine Stellungnahme abzugeben, die innerhalb des gemeinschaftsweit operierenden Unternehmens oder der gemeinschaftsweit operierenden Unternehmensgruppe berücksichtigt werden kann«. In den subsidiären Vorschriften wird des Weiteren festgelegt, dass die Anhörung in einer Weise erfolgt, »... die es den Arbeitnehmervertretern gestattet, mit der zentralen Leitung zusammenzukommen und eine mit Gründen versehene Antwort auf ihre etwaige Stellungnahme zu erhalten«.

Mit diesen Definitionen ist ein Beitrag geleistet worden, die Voraussetzungen für eine tatsächliche Verwirklichung des Rechts auf eine länderübergreifende Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer zu verbessern, da die Möglichkeiten zu einer Verständigung über die allgemeinen Grundsätze einer geplanten Entscheidung, den eventuellen Auswirkungen für die Arbeitnehmer und einer koordinierten und ausgewogenen Umsetzung erweitert werden. Darüber hinaus können die neuen Definitionen zu einer wirksameren Gestaltung der Unterrichtung und Anhörung auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene verhelfen und somit zu mehr Kohärenz in diesem Bereich beitragen.

Die Verpflichtung der zentralen Konzernleitung sowie jeder Leitung eines zur Unternehmensgruppe gehörenden Unternehmens, den Arbeitnehmervertretern sämtliche Informationen zur Verfügung zu stellen, die für die Aufnahme der Verhandlungen über die Bildung von EBR unerlässlich sind, stellt einen weiteren Fortschritt der neuen Richtlinie dar. Das Unternehmen oder die Unternehmensgruppe muss gewährleisten, dass die Arbeitnehmer in die Lage versetzt werden, festzustellen, ob das Unternehmen bzw. die

Unternehmensgruppe gemeinschaftsweit operiert. Darüber hinaus muss den Arbeitnehmern die Aufnahme von Kontakten ermöglicht werden, die zur Abfassung eines Antrags auf Aufnahme von Verhandlungen notwendig sind.

In der Neufassung der Richtlinie wird den auf EU-Ebene anerkannten Gewerkschaftsorganisationen erstmals explizit eine Rolle im Rahmen des besonderen Verhandlungsgremiums (BVG) zugedacht; die neue Richtlinie sieht in der Tat vor, dass Gewerkschaftsvertreter auf Wunsch des BVG den Verhandlungen in beratender Funktion beiwohnen können. Der Anspruch auf offizielle Teilnahme der Gewerkschaften an den Sitzungen des EBR ist allerdings nicht aufgegriffen worden. Die Möglichkeit zur Teilnahme ergibt sich folglich weiterhin durch die Aufgaben, die Gewerkschaftsbeauftragte eventuell als Experten für die EBR wahrnehmen. Die Forderung des EGB, den Verhandlungszeitraum des BVG von drei Jahren auf ein Jahr zu verkürzen, hat in der neuen Richtlinie ebenfalls keine Berücksichtigung gefunden.

Hinsichtlich der Rolle und Befugnisse der Arbeitnehmervertreter sieht die Neufassung der Richtlinie eine Rechenschaftspflicht der Vertreter der EBR gegenüber den Arbeitnehmern, die sie vertreten sowie das Recht der Arbeitnehmervertreter auf Fortbildung vor. Des Weiteren wird festgelegt, dass die Mitglieder des EBR zum Zweck der Ausübung ihrer Interessenvertretungsfunktion mit den erforderlichen Mitteln auszustatten sind. Allerdings fehlen Bestimmungen, die dem EBR die Möglichkeit einräumen würden, über den Inhalt der Fortbildungsmaßnahmen zu entscheiden, wie es hingegen vom EGB gefordert wird.

Die neue Richtlinie enthält auch einen Versuch zur besseren Abstimmung zwischen den Unterrichtungs- und Anhörungsprozessen auf den nationalen und transnationalen Ebenen. Während der EGB der Überzeugung ist, dass Unterrichtungs- und Anhörungsverfahren, die mehr als ein Land betreffen, gleichzeitig auf lokaler, nationaler und transnationaler Ebene abgehalten werden müssen, enthält die neue Richtlinie lediglich die allgemeine Verpflichtung, dass in den EBR-Vereinbarungen »... die Modalitäten für die Abstimmung der einzelstaatlichen und der länderübergreifenden Ebene der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer festzulegen sind, angepasst an die besonderen Gegebenheiten des Unternehmens oder der Unternehmensgruppe«. Weiter heißt es in der Neufassung der Richtlinie, dass »... bei der Festlegung dieser Modalitäten die jeweiligen Zuständigkeiten und Aktionsbereiche der Vertretungsgremien der Arbeitnehmer beachtet werden müssen, vor allem was die Antizipierung und Bewältigung des Wandels anbelangt«.

Ein weiterer Fortschritt ist im Hinblick auf die Durchsetzung der in der Neufassung der Richtlinie enthaltenen Rechte erzielt worden. Die EBR-Richtlinie orientiert sich nun an den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, nach denen die Sanktionen im Fall eines Verstoßes gegen die geltenden Bestimmungen wirksam, angemessen und abschreckend sein müssen. Die Neufassung der Richtlinie enthält allerdings keine Bestimmungen, die die Rechtspersönlichkeit der EBR regeln würden. Dies wäre aber eine Voraussetzung, um bei Verstößen gegen die Richtlinie gerichtliche Schritte einleiten zu können.

Positiv zu bewerten sind auch die in der neuen EBR-Richtlinie enthaltenen Bestimmungen zur Anpassung oder Neuaushandlung von EBR-Vereinbarungen bei einer Änderung der Unternehmensstruktur. Mit dieser Regelung soll dem beschleunigten Wandel in den Unternehmen, zum Beispiel infolge von Zusammenschlüssen und Übernahmen, Rechnung getragen werden.

Die Forderung des EGB, dass alle EBR die Möglichkeit bekommen sollten, die Verbesserungen der Neufassung der Richtlinie zu nützen, ungeachtet der Tatsache, ob sie sich auf Vereinbarungen nach Artikel 6 oder Artikel 13 der Richtlinie 94/45/EG stützen, ist von der neuen Richtlinie nicht aufgegriffen worden. So fallen Artikel-13-Vereinbarungen weiterhin nicht unter die Bestimmungen der neuen Richtlinie und auch für Vereinbarungen, die gemäß Artikel 6 der Richtlinie 94/45/EG zwischen dem 22. September 1996 und dem in Artikel 16 der neuen Richtlinie vorgesehenen Datum[4] geschlossen wurden, ist keine allgemeine Verpflichtung zur Neuverhandlung vorgesehen.

Weitere gewerkschaftliche Forderungen, die in der Neufassung der Richtlinie keine Berücksichtigung finden, betreffen unter anderem die Größe der Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, in denen EBR eingerichtet werden können, sowie die Definition des Begriffs »herrschendes Unternehmen«. Im ersten Fall wird der Schwellenwert von 1.000 Arbeitnehmern beibehalten und auch im zweiten Fall bleibt die Definition gegenüber der Richtlinie 94/45/EG unverändert.

Wie empirische Untersuchungen eindeutig ergeben haben, spielen die subsidiären Vorschriften eine wichtige Rolle als Orientierungshilfe oder Erläuterungen für ausgehandelte Lösungen. Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass diese in immer mehr Fällen direkte Anwendung finden. Da in diesem Zusammenhang eine Reihe von Mängeln und Unzulänglichkeiten zu Tage getreten sind, fordert der EGB, dass die subsidiären Vorschriften bezüglich verschiedener Fragen erweitert und deutlicher formuliert werden.

Die Neufassung der Richtlinie enthält jedoch, neben der Präzisierung des Rechts auf Anhörung, lediglich eine Verbesserung im Hinblick auf die Anzahl der Mitglieder des engeren Ausschusses, der nach der neuen Regelung bis zu fünf Mitglieder umfassen kann. Alle übrigen gewerkschaftlichen Forderungen nach Erweiterung und Präzisierung der subsidiären Vorschriften haben in der Neufassung der Richtlinie keine Berücksichtigung gefunden. Hierzu zählen unter anderem die Forderung nach

- einer präzisere Definition außergewöhnlicher Umstände, unter denen außerordentliche Tagungen einberufen werden können;
- mindestens zwei ordentlichen Sitzungen pro Jahr;
- Einführung neuer Themen für die Unterrichtung und Anhörung;
- Durchführung eines internen Nachfolgetreffens der Arbeitnehmervertreter im Anschluss an die Sitzung mit der Unternehmensleitung;
- Streichung der Begrenzung der Verpflichtung der Unternehmen zur Kostenübernahme für lediglich einen Experten;
- Teilnahme der Experten an allen Sitzungen, sofern die Arbeitnehmervertretungen dies wünschen;
- Gewährleistung von Übersetzungen und Dolmetscherleistungen bei allen internen Vorgesprächen und Nachbereitungstreffen der Arbeitnehmervertreter und des engeren Ausschusses.

4 Zwei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Richtlinie.

3. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Neufassung der EBR-Richtlinie sicherlich eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Interessenvertretungstätigkeit der EBR darstellt. Die Voraussetzungen für eine wirksamere EBR-Praxis werden insbesondere durch präzisere Begriffsbestimmungen (z. B. Unterrichtung und Anhörung), erweiterte Handlungskompetenzen durch das Recht auf Bildungsmaßnahmen, größere Rechtssicherheit (z. B. bei der Anpassung infolge von Umstrukturierungen) und gestärkte Durchsetzungsmöglichkeiten infolge angemessener Sanktionen verbessert. Die verbesserten Informationsrechte im Vorfeld der Verhandlungen zur Einrichtung eines EBR können im Übrigen einen Beitrag zur Erhöhung der Anzahl der EBR und damit zur Reduzierung der Deckungslücke leisten. Ein weiterer wichtiger Fortschritt besteht in der Anerkennung der Rolle der Gewerkschaften bei der Einrichtung neuer EBR. Trotz dieser Verbesserungen, muss jedoch auch kritisch festgestellt werden, dass die EBR-Richtlinie keine relevanten Innovationen enthält. Sie nähert sich lediglich dem Standard anderer Richtlinien wie der SE-Richtlinie an und bleibt letztlich in vielen Punkten hinter den Forderungen des EGB zurück.

Mit Blick auf die in der neuen Richtlinie enthaltenen Fortschritte kommt es nun darauf an, dass die neuen und erweiterten Rechte eine wirksame Anwendung finden. Forschungsberichte haben bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass selbst die in der Richtlinie 94/45/EG enthaltenen Rechte häufig nur unzureichend von den EBR ausgeschöpft worden sind. Gewerkschaften und EBR stehen somit vor der Herausforderung, ausgehend von den neuen Rechten hinsichtlich Unterrichtung und Anhörung, Schulungsmaßnahmen und Involvierung der Gewerkschaften, die EBR-Praxis nachhaltig zu verbessern.

Kapitel 3

Arne Heise

Arbeit und Beschäftigung in Europa fördern. Die Europäische Beschäftigungsstrategie und beschäftigungspolitische Anforderungen

Arbeit und Beschäftigung in Europa fördern. Die Europäische Beschäftigungsstrategie und beschäftigungspolitische Anforderungen

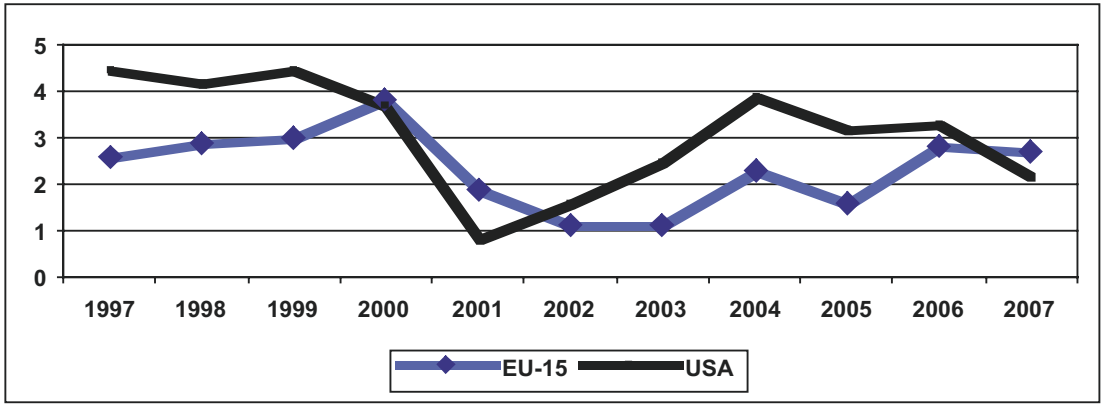
Es gibt kaum einen Dissens darüber, dass Arbeitslosigkeit zu den sozial schwerwiegendsten Problemen moderner Gesellschaften zählt. Neben den Einkommens- und Lebenschancen hängt in den westlichen Leistungsgesellschaften auch das Selbstwertgefühl der Menschen wesentlich daran, ob und welche Arbeit sie haben. Arbeit integriert, Arbeitslosigkeit schließt aus. Es sollte deshalb eigentlich offensichtlich sein, dass Vollbeschäftigung – definiert als eine Situation, in der für jeden Arbeitssuchenden eine Stelle zur Verfügung steht – primäres Ziel der Wirtschaftspolitik sozialer Demokratien sein müsste, wie wir sie doch in der Europäischen Union (EU) anzutreffen erwarten.

1. Europas Beschäftigungsproblem – einige empirische Vorüberlegungen

Tatsächlich hat Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik die wirtschaftspolitische Diskussion in der EU, aber auch in den meisten Mitgliedsländern in den letzten anderthalb Dekaden in unterschiedlicher Weise bestimmt: Einerseits ist die Beschäftigungsentwicklung mittlerweile zu einem europäischen Verantwortungsbereich geworden und mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zu einem genuinen Politikfeld in der EU – dazu gleich mehr. Andererseits konnte die Beschäftigungsmisere in der EU auch nach langjähriger Themenrahmen durch die neoliberalangebotspolitische Brille und entsprechender Politikprägung – in der EU durch die EBS, in Deutschland z. B. durch die Agenda 2010 – und entgegen mancher medialen Offensive (in Deutschland beispielsweise riefen die Verantwortlichen der Agenda 2010-Politik doch tatsächlich das »neue Wirtschaftswunder« aus!) keineswegs überwunden werden. Die Abbildungen 1 bis 3 zeigen einerseits ein deutlich höheres Arbeitslosigkeitsniveau in der EU[1] als in den USA während der gesamten Phase seit dem Inkrafttreten der Europäischen Beschäftigungsstrategie mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997. Die geringere Arbeitslosigkeit in den USA gegenüber der EU (Abb. 3) spiegelt sich in einer entsprechend besseren Wirtschafts- (Abb. 1) und Beschäftigungsentwicklung wider (Abb. 2) – wäre der konjunkturelle Einbruch nach den Terrorattacken vom September 2001 in den USA nicht deutlich tiefer ausgefallen als in Europa, wären die Unterschiede wohl noch größer.

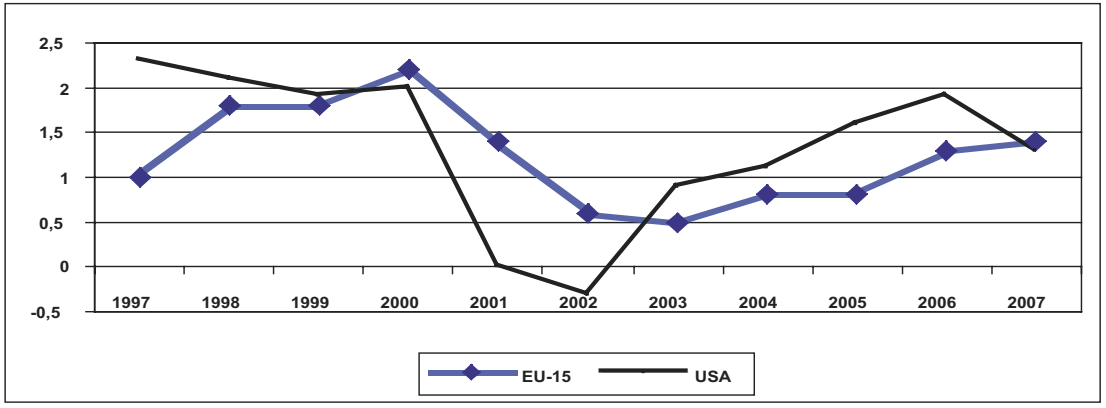
1 Hier werden die Daten der »alten« EU der 15 Mitgliedsländer gewählt, weil einerseits die EBS für die neuen Beitrittsländer erst seit 2005 greift, andererseits deren Struktur- und Transformationsprobleme eigenständig betrachtet werden müssen.

Abbildung 1: BIP-Entwicklung in EU-15 und USA, 1997–2007



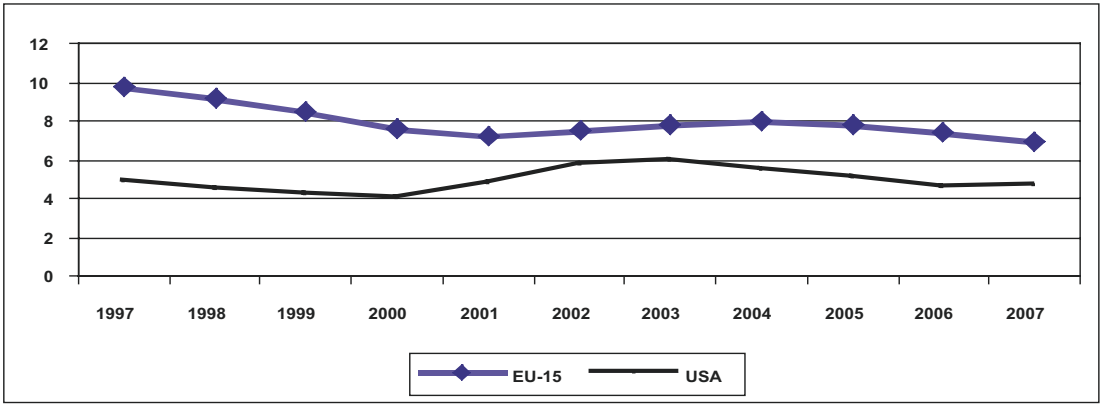
Quelle: AMECO database

Abbildung 2: Beschäftigungsentwicklung in EU-15 und USA, 1997–2007



Quelle: AMECO database

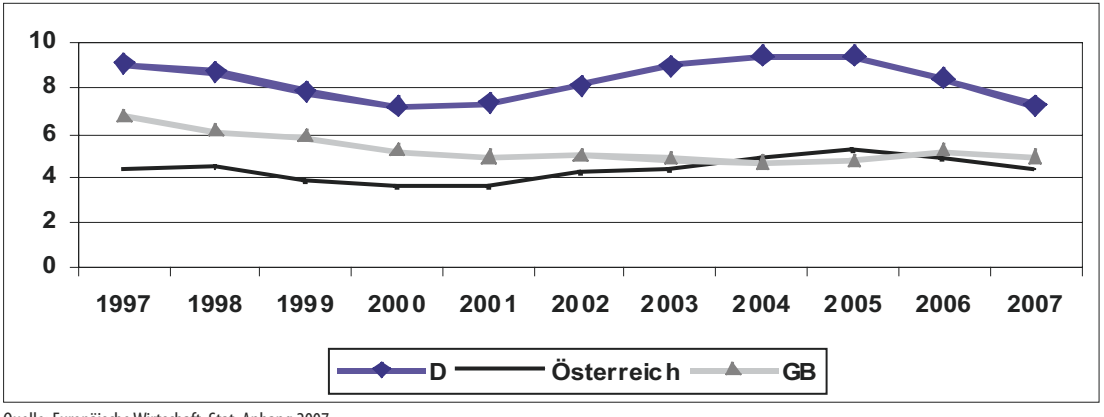
Abbildung 3: Arbeitslosigkeit in der EU-15 und USA, 1997–2007



Quelle: Europäische Wirtschaft, Stat. Anhang 2007

Allerdings kann auch nicht übersehen werden, dass die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsperformanz in der EU durchaus unterschiedlich war. Einerseits gibt es eine Reihe von kleineren Ländern – Niederlande, Österreich oder Dänemark –, deren Arbeitslosigkeit beständig unter EU-Durchschnitt lag, und die allzu häufig ohne genauere Funktionsanalyse – wie z. B. im Falle des dänischen »Flexicurity«-Systems – zu Vorbildern für die gesamte EU stilisiert wurden; die EBS fördert diese Tendenz der zweifelhaften Imitation.

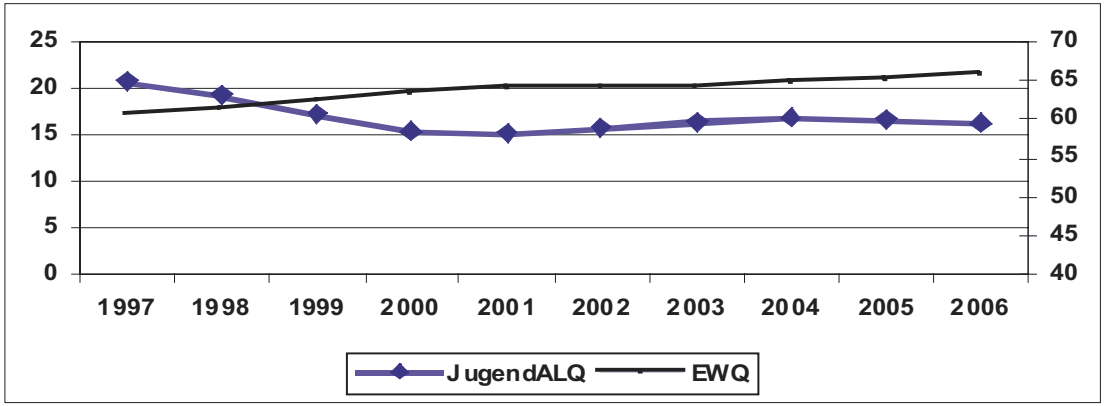
Abbildung 4: Arbeitslosigkeit in Deutschland, Österreich und Großbritannien



Quelle: Europäische Wirtschaft, Stat. Anhang 2007

Andererseits gibt es Länder wie Großbritannien oder Schweden, deren überdurchschnittlich gute Performanz zumindest zeitlich (und auch kausal?) mit dem Fernbleiben aus der Europäischen Währungsunion (EWU) einhergeht. Dem stehen Länder – zuvörderst die größten EU-Mitglieder Deutschland und Frankreich – gegenüber, deren Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung klar unterdurchschnittlich war und wo der Reformdruck entsprechend groß wurde.

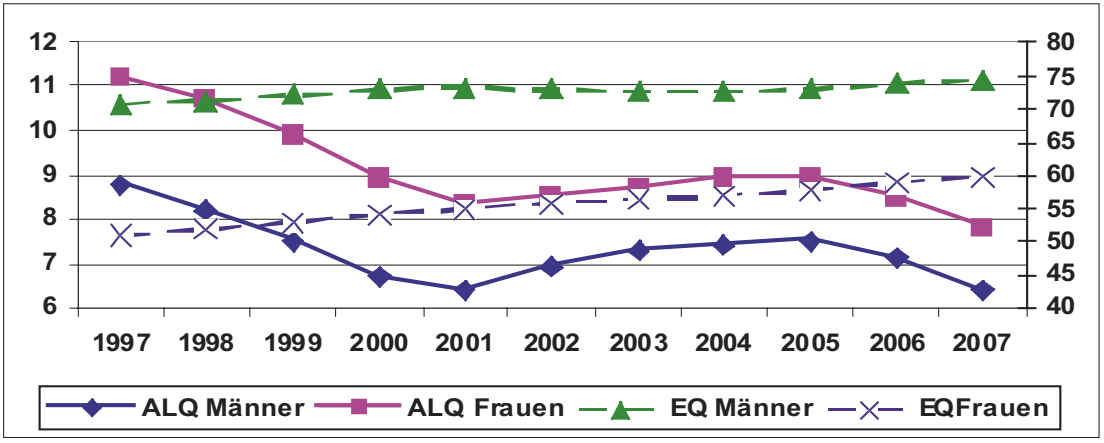
Abbildung 5: Jugendarbeitslosigkeit in EU-15 und Entwicklung der Erwerbsquote, 1997–2006



Linke Skala: JugendALQ; rechte Skala EWQ; Quelle: AMECO database

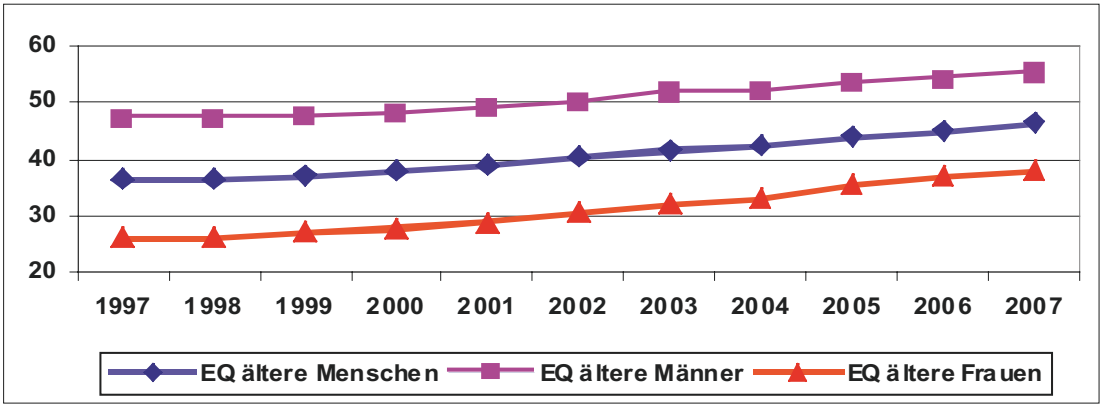
Bevor wir uns im Folgenden mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie etwas näher befassen wollen, soll ein kurzer Blick auf einige besondere Ausprägungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung geworfen werden, die in der EBS immer wieder eine Rolle spielen: Einerseits ist die Jugendarbeitslosigkeit in der EU weiterhin erschreckend hoch (vgl. Abb. 5), wenngleich insgesamt seit 1997 ein leicht positiver Trend zu erkennen ist. Gleichwohl kann bei einer Jugendarbeitslosigkeit von etwa 16 % im EU-Durchschnitt (bei einer Differenzierung von 23 bis 26 % in Frankreich und Griechenland und bis zu 6 bis 7 % in den Niederlanden und Dänemark) sicher keine Entwarnung gegeben werden. Andererseits ist die Erwerbsquote in der EU zwar im Trend leicht gestiegen, ein Benchmark von 70 % – dazu später mehr – noch lange nicht erreicht (vgl. Abb. 5).

Abbildung 6: Arbeitslosenquote und Erwerbsbeteiligung nach Geschlecht in der EU-15



Quelle: AMECO database

Abbildung 7: Erwerbsquoten ältere Arbeitnehmer (55–65) in der EU



Quelle: AMECO database

In Abb. 6 sind geschlechtsspezifische Arbeitslosenquoten dargestellt, die immer noch eine schlechtere Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt – von der Lohndiskriminierung ganz abgesehen – anzeigt. Dies gilt sowohl für die höhere Arbeitslosenquote für Frauen, wie besonders deutlich für die geringere Erwerbsquote für Frauen im Vergleich zu Männern. Und ein Blick auf die Erwerbsquoten der älteren Arbeitnehmer zeigt (Abb. 7), dass wir noch relativ weit vom angestrebten Ziel einer Erwerbsquote von 60 % entfernt sind. Allerdings ist auch sehr fraglich, ob der verzeichnete Anstieg der Erwerbsquoten für ältere Arbeitnehmer tatsächlich eine Annäherung an das Ziel einer besseren altersstrukturellen Mischung von Belegschaften anzeigt, oder ob sich dahinter vielleicht eher das Auslaufen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Vorruhestandsregelungen in diesem Jahrzehnt verbirgt. Dies wirft die Frage nach der grundsätzlichen Angemessenheit von Indikatoren wie Erwerbsquoten als Zielvariablen für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik auf.

2. Beschäftigungspolitik in europäischer Zuständigkeit – Entwicklung eines Politikfeldes

Lange Zeit haben sich die Mitgliedsländer der EU dagegen gewehrt, für die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik Zuständigkeiten auf die europäische Ebene zu delegieren. Je nachdem, wie man Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik verstehen will, kann dies sogar als richtig und konsequent eingeschätzt werden. Denn die mikroökonomisch, auf den Arbeitsmarkt ausgerichtete Erklärung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zeigt tatsächlich keine internationalen bzw. europaweiten Interdependenzen (Externalitäten) auf, die für eine EU-weite Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik sprechen würden – hier greift zurecht das Subsidiaritätsprinzip, wonach Probleme auf jene (nationale bzw. sogar regionale) Ebene delegiert werden, auf der sie am ehesten gelöst werden können. Eine EU-weite Koordinierung könnte bestenfalls einen Erfahrungsaustausch ermöglichen, schlimmstenfalls aber auch einheitliche Problemwahrnehmungen und Politikperspektiven (»Neoliberalisierung«) befördern. Nimmt man hingegen eine makroökonomische Perspektive ein, die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von der Höhe der aggregierten Investitions- und Konsumgüternachfrage abhängig macht, dann existieren in einem zusammenwachsenden Europa – zumal wenn Geld- und Finanzpolitik in der EWU vereinheitlicht bzw. koordiniert werden – selbstverständlich beträchtliche Interdependenzen, die für eine europäische Zuständigkeit in der Beschäftigungspolitik sprechen.

Natürlich werden politische Entscheidungen nur selten nach funktionaler (Zweck-)Rationalität getroffen. Die Übertragung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Zuständigkeit auf die EU-Ebene erfolgte deshalb auch nicht nach Veröffentlichung des EU-Weißbuches »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung« im Jahre 1993, in dem auch makroökonomische Interdependenzen besonders hervorgehoben wurden, sondern erst im Zuge der Überarbeitung des Maastrichter Vertrages auf dem EU-Gipfel in Amsterdam im Frühjahr 1997, als ein Europäisches Beschäftigungskapitel in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen wurde. Mit dem sogenannten Luxemburger Prozess im Herbst 1997 wurde die Europäische Beschäftigungsstrategie entworfen. Hintergrund war die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise Anfang der 1990er-Jahre und die zunehmende Kritik an den ausschließlich auf die Preisstabilität fixierten Kriterien des Maastrichter Vertrages, die die Zustimmung zur EWU schwinden ließ. Es musste in erster Linie ein symbolischer Akt erfolgen.

Die Eigendynamik solcher Prozesse führte dann schnell zu einer Ausgestaltung des Politikfeldes, ohne dass es zu einer echten Übertragung von Kompetenzen von der nationalen auf die EU-Ebene gekommen wäre:

- Institutionell: Es wurde ein Beschäftigungsausschuss geschaffen, der sich mit der Abfassung bzw. Kommentierung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien (BPL) der EBS befasst.
- Prodezural: Es wurde ein weicher Governance-Prozess – entsprechend der Offenen Koordinierungsmethode – geschaffen, der von der Abfassung der BPL und der Mitwirkung der Kommission, des Europäischen Parlaments und der Sozialpartner über die nationale Ausgestaltung (Nationale Aktions- bzw. Reformpläne) bis zur Reaktion der Kommission (Empfehlungen) reicht.
- Strategisch: Es wurden weitere Prozesse – der Cardiff-, der Kölner, der Lissabon-Prozess – geschaffen, in die der Luxemburger Prozess eingebettet ist.

Bis zur ersten Revision der EBS basierten die BPL auf 4 Säulen, deren mikroökonomische Orientierung kaum übersehen werden kann:

- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (»Employability«)
- Entwicklung des Unternehmergeistes (»Entrepreneurship«)
- Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten
- Förderung der Chancengleichheit

Nach herber Kritik der »Taskforce Beschäftigung« unter Vorsitz des ehemaligen niederländischen Regierungschefs Willem Kok, die die Konzentration der BPL auf Zwischen- statt Endziele kritisierte und die Verfehlung der Lissabon-Ziele (die EU soll der dynamischste Wirtschaftsraum der Welt werden) befürchtete, wurde die EBS ab 2003 neu ausgerichtet auf drei Ziele:

- Vollbeschäftigung
- Stärkung der Arbeitsproduktivität
- Stärkung des sozialen Zusammenhaltes

Außerdem wurde eine stärkere Verklammerung der BPL mit den Wirtschaftspolitischen Leitlinien zu den »Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung« beschlossen. Mit der expliziten Würdigung des makroökonomischen Umfeldes als Voraussetzung für eine bessere Beschäftigungsentwicklung könnte man annehmen, die kurzzeitig im Rahmen des Kölner Prozesses angestoßene Neuorientierung der europäischen Beschäftigungspolitik solle wieder aufleben – doch weit gefehlt. Tatsächlich verbergen sich hinter den neuen Zielsetzungen in fast identischer Weise die Zwischenziele der vier Säulen der alten BPL und deren Indikatoren – z. B. die Erreichung einer Erwerbsquote in der EU von 70 % oder der Frauenerwerbsquote von 60 % – und mit der makroökonomischen Einbettung ist weiterhin unverändert die Ausrichtung der Finanzpolitik an einem ausgeglichenen öffentlichen Haushalt (wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschrieben) und der Geldpolitik auf die Preisstabilität gemeint. Zusätzlich wird eine stabilitätsorientierte Lohn- und anreizorientierte Steuerpolitik gefordert. All dies kann eigentlich nicht überraschen, doch zeigt es deutlich, dass die europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auch nach zehn Jahren EBS recht unbeirrt in eine Richtung läuft, die gemeinhin eher als »neoliberal« bzw. angebotspolitisch denn als »progressiv« bezeichnet wird.

3. Makroökonomischer Status quo und Änderungsnotwendigkeiten

Wie der Blick auf die europäische Beschäftigungsentwicklung zeigt, kann die EBS schlechterdings nicht als erfolgreich bezeichnet werden: Weder eigene Ansprüche und Ziele scheinen erreicht zu werden (was letztlich erst 2010 wirklich evaluiert werden kann, denn es wurden sinnvollerweise mittelfristige Ziele gesetzt), noch steht die EU im internationalen Vergleich gut da. Nach einer gewissen konjunkturellen Erholung zur Mitte des Jahrzehnts – die gelegentlich schon als struktureller Wandel interpretiert wurde – steht die EU mit den internationalen Finanzmarktturbulenzen vor neuen Risiken und Herausforderungen.

Wenngleich es auch den politikberatenden Mainstream in der EU (z. B. in der Task Force Beschäftigung) noch nicht erreicht hat, bricht die wirtschaftswissenschaftliche Community zunehmend mit dem sogenannten »Nach-Keynes-Konsens«, der die Beschäftigungsentwicklung zumindest in der mittleren bis langen Frist von finanz- und geldpolitischen Interventionen entkoppelte und sich deshalb auf Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung konzentrierte. Anders formuliert: Es wird zunehmend anerkannt, dass eine allzu restriktive Geld- und Finanzpolitik durchaus zu langfristigen Beschäftigungsverlusten führen kann – den USA, aber auch Großbritannien und vielleicht auch Schweden scheint eine wachstumsfreundlichere Makropolitik gelungen zu sein.

Die überfällige Überwindung des Nach-Keynes-Konsens bedeutet nun aber nicht die kritiklose Rückkehr zu einer expansiven Politik des klassischen Keynesianismus (»Zurück in die Siebziger«). Vielmehr zeigt sich, dass makroökonomische Beschäftigungspolitik keineswegs in geradezu hydraulischer Weise vorgegebene Beschäftigungsziele – z. B. Vollbeschäftigung oder eine bestimmte Erwerbsquote – verwirklichen kann, sondern lediglich die Rahmenbedingungen schaffen kann, die als beschäftigungsförderlich oder beschäftigungsfeindlich bezeichnet werden müssen. Wenn die Rahmenbedingungen, die die finanz- und geldpolitischen Institutionen und Regelbindungen ebenso umfassen wie tarifpolitische Systeme und andere Strukturfaktoren (z. B. Wechselkursregime), einigermaßen dauerhaft sind, dann sprechen wir von Marktkonstellationen oder makroökonomischen Regimen.

Die wachsende Interaktions- und Kooperationsliteratur hat verdeutlicht, dass eine dauerhafte und glaubwürdige Koordinierung der makroökonomischen Politikbereiche (also Geld-, Finanz- und Lohnpolitik) die besten Voraussetzungen bietet, eine beschäftigungsfreundliche Marktkonstellation zu schaffen. Gleichzeitig hat sich aber auch gezeigt, dass es zu dieser Koordinierung nicht im Selbstlauf kommt: Sowohl einseitige Zielsetzungen – wie im bisherigen »klassischen Assignment« der europäischen Wirtschaftspolitik – wie aber auch streng rationales Verhalten bei Unsicherheit oder auch nur das Fehlen verpflichtungsfähiger Akteure können dazu beitragen, dass der makroökonomische Policy mix suboptimal wird – mit der Folge von Beschäftigungs-, teilweise aber auch Inflationsproblemen. Zu welcher Marktkonstellation es kommen kann und wird, lässt sich anhand der makroökonomischen Struktur- bzw. Systemprinzipien erwarten und folgendermaßen – reduziert auf eine besser überschaubare 2-Akteure-Konstellation – zusammenfassen:

Tabelle 1: Archetypische Marktkonstellationen und ihre gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse

Lohnpolitik	Geldpolitik (und Finanzpolitik): akkommodierend	nicht-akkommodierend: wagemutig	nicht-akkommodierend: nicht-wagemutig	nicht-akkommodierend: kooperativ
zentral-korporatistisch	Stackelberg-Führung der Geldpolitik ALQ: niedrig INF: mittel	Stackelberg-Führung der Lohnpolitik ALQ: mittel – niedrig INF: niedrig	ALQ: mittel INF: niedrig	kooperatives Nash-Gleichgewicht ALQ: niedrig INF: niedrig
dezentralzentral	ALQ: mittel INF: hoch	nicht-kooperatives Nash-Gleichgewicht Soskice-Fall: ALQ: mittel – hoch INF: mittel – niedrig Calmfors-Driffill-Fall: ALQ: niedrig – mittel INF: niedrig – Deflationar		

ALQ = Arbeitslosenquote; INF = Inflationsrate; Soskice-Fall: starke Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene (»Local Pushfullness«); Calmfors-Driffill-Fall: schwache Gewerkschaften auf betrieblicher Ebene; als »wagemutig« wird eine Zentralbank bezeichnet, deren Reaktionsfunktion symmetrisch hinsichtlich des Vorzeichens der Inflationslücke (Abweichung der tatsächlichen von der tolerierten Inflation) ist, »nicht-wagemutige« Zentralbanken zeigen eine Asymmetrie ihrer Inflationslücke in dem Sinne, dass Überschreitungen des Inflationszieles zu deutlicherer Zinsreaktion (Erhöhung) führen als Unterschreitungen (Senkung).

Neben der kooperativen Lösung gibt es sogenannte »Stackelberg-Führerschaften«[2], in denen einer der beteiligten Akteure seine Strategie erkennbar festlegt und den anderen Akteuren die Anpassung überlässt – diese Marktkonstellationen bieten »Second-Best-Lösungen«, unkooperatives Verhalten der Akteure provoziert die schlechtesten gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse.

2 Benannt nach dem deutschen Ökonomen und Mathematiker Heinrich von Stackelberg

Gegenwärtig muss, bei weitgehendem Fehlen einer EU-weiten Koordinierung der Lohnpolitik, bei restriktiver Koordinierung der Finanzpolitik nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt und bei völliger Effektlosigkeit des Europäischen Makrodialoges (EMD) des Kölner Prozesses, befürchtet werden, dass sich die EU – wir konzentrieren uns hier auf die Eurozone, da die geld- und finanzpolitischen Regime nur hier gelten – in einer unkooperativen Marktkonstellation befindet, die – je nachdem, ob es wenigstens auf betrieblicher bzw. regionaler Ebene noch starke Sozialpartner und insbesondere starke Gewerkschaften gibt oder ob wir sogar von einer Situation schwacher, durch zurückliegende Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten und mangelnde gesellschaftliche Unterstützung »traumatisierter« Gewerkschaften ausgehen müssen – die schlechtmöglichste Beschäftigungsentwicklung und sogar eine Destabilisierung bei plötzlichem Konjunktureinbruch erwarten lässt. Unter der Voraussetzung, dass die deutsche Tarifentwicklung Signalfunktion für die Akteure (andere Gewerkschaften wie auch die Europäische Zentralbank) in der Eurozone hat, könnte bestenfalls von einer Stackelberg-Führerschaft (der Lohnpolitik) gesprochen werden. Diese Hypothesen werden durch einen Vergleich der wirtschaftlichen Entwicklung und einiger dafür verantwortlicher Instrumente bestärkt:

Tabelle 2: Marktkonstellationen im Vergleich

	Stackelberg-Führerschaft der Lohnpolitik	**Kooperatives Nash-Gleichgewicht**	**?**
	Großbritannien 1997 – 2005 (nicht-wagemutige Geldpolitik; expansive Finanzpolitik)	**USA 1997–2005**	**Eurozone 1997–2005**
Zins-Wachstums-Differential+	0,3	-0,3	0,8
Gesamtes Defizit	-0,7	-1,7	-2,6
Strukturelles Defizit *	-1,0	KA	-2,5
Inflationsrate (Konsum-deflator)	1,4	1,9	1,9
BIP-Wachstum	2,6	3,2	2,1
ALQ	5,5	5,0	8,9

\+ Differenz zwischen realem Kurzfristzins und BIP-Wachstum als Maß für die geldpolitische Orientierung;
* das strukturelle Defizit der Eurozone wird durch die Kosten der deutschen Einheit erheblich überschätzt; KA: keine Angaben
Quelle: European Economy, Statistical Annex, Spring 2007 und European Economy, No.60, 1995; eigene Berechnungen

Der wachstums- und beschäftigungsfeindliche Policy mix in der Eurozone wird am relativ ungünstigen Zins-Wachstums-Differential erkennbar (Tab. 2), womit die moderat expansive Finanzpolitik (strukturelles Defizit) konterkariert wurde und die gesamtwirtschaftliche Neuverschuldung unnötig hoch ausfiel.

4. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Bei aller Kritik im Detail sollte zunächst einmal festgehalten werden, dass mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie eine beschäftigungspolitische Verantwortlichkeit auf EU-Ebene entstanden ist, gegen die sich die Mitgliedsländer lange gesträubt haben. Längst überfällig wird damit signalisiert, dass die europäische Integration nicht nur für Marktöffnung, Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung steht, sondern auch die wirklichen Probleme der Menschen in Europa zur gemeinsamen Sache macht – dies sollte gewürdigt werden.

Allerdings fällt die Evaluierung insgesamt eher kritisch aus: Die Ziele sind häufig nicht klar genug formuliert (kein klares Beschäftigungsziel etwa) oder diskussionswürdig (wie die Erwerbsquoten-Ziele). Wo sie quantitativ formuliert sind, werden sie überwiegend nicht erreicht werden. Und vor allem: Trotz recht divergenter Entwicklung steht die EU am Beginn der bevorstehenden Rezession insgesamt nicht gut da. Das Arbeitslosigkeitsniveau ist auch am Ende einer guten konjunkturellen Entwicklung noch viel zu hoch, spezielle Segmente des Arbeitsmarktes – jüngere und ältere, aber auch gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen – zeigen besondere Problemlagen. Schließlich sind diese Arbeitsmarktschieflagen und die daraus abgeleiteten Arbeitsmarkt- und Sozialreformen – z. B. die Hartz-IV-Gesetze in Deutschland – ursächlich für weitere soziale Verwerfungen: die zunehmende Präkarisierung von Arbeit und die steigende Armut fast überall in der EU. Die vorstehenden Ausführungen sollten verdeutlichen, dass eine dauerhafte Besserung der Arbeitslosigkeit ohne die Schaffung einer anderen Marktkonstellation nicht erwartet werden kann und dass hierfür eine verbesserte Kooperation der makroökonomischen Akteure und entsprechende Koordinierung der Politikbereiche grundlegend ist. Eine solche makroökonomische Perspektive kann den Einsatz mikroökonomischer Arbeitsmarktpolitik dort nicht ersetzen, wo besondere Probleme – z. B. im Bereich der Qualifikation von ArbeitnehmerInnen, bei der Diskriminierung von bestimmten Merkmalsträgern, etc. – bestehen, ohne die makroökonomische Begleitung aber bleiben mikroökonomische Maßnahmen gesamtwirtschaftliche Nullsummenspiele: die relative Besserstellung einer Personengruppe am Arbeitsmarkt führt zu relativer Verschlechterung der Perspektiven anderer Personengruppen, solange sich insgesamt das Jobangebot nicht verbessert. Und die Erfahrungen in Ländern wie Spanien und Irland zeigen auch, dass sich die Probleme in einzelnen Segmenten des Arbeitsmarktes leichter lösen lassen, wenn die gesamte Arbeitsmarktsituation sich verbessert.

Die Schaffung einer anderen, beschäftigungsfreundlicheren Marktkonstellation bedarf zunächst einmal eines grundsätzlichen Umdenkens: die neoliberale Markteuphorie muss durch einen kritischen Marktrealismus, das in der europäischen Integrationsgeschichte dominante »market making« durch das »market correcting«, die allokative Mikro- durch die intervenierende Makroperspektive ersetzt werden. Die Entwicklungen in der scientific community in Richtung der Überwindung des Nach-Keynes-Konsens sind vielversprechend, haben Europa aber noch nicht richtig erreicht. Die gegenwärtige Finanzmarktkrise mag durch ihr schieres Ausmaß dazu beitragen, einen Perspektivwechsel vorzunehmen. Es geht aber nicht nur darum, die theoretischen Grundlagen der Wirtschaftspolitik zu verändern, auch

die gesellschaftliche Einstellung (Kultur) gegenüber kollektiven Akteuren und deren Bedeutung – gemeint sind natürlich in erster Linie Gewerkschaften, aber auch Arbeitgeberorganisationen – muss sich in der Weise wandeln, dass ihr eminent wichtiger Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt (»Korporatismus«) erkannt wird – anders ist der Prozess der Erosion der Sozialpartner als verpflichtungsfähige Akteure kaum zu stoppen.

Ideen- und Perzeptionswandel sind die Voraussetzungen für einen Politik- und Institutionenwandel. Letzterer impliziert eine Korrektur der Governance-Architektur in der EU: Einerseits gilt es, die konfligierenden Governance-Strukturen – hier der kooperationsorientierte Makrodialog des Kölner Prozesses, dort der Assignment orientierte Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und die einseitig interpretierte Unabhängigkeit der EZB – durch eine Revision zu richten, andererseits muss der Europäische Makrodialog institutionell so gestaltet werden, dass die Überwindung der Kooperationsfalle möglich, wenigstens aber eine Marktkonstellation der Stackelberg-Führerschaft erreichbar wird. Letzteres ist angesichts der großen Anzahl von beteiligten Akteuren, die primär auch noch auf unterschiedlichen Ebenen (nationaler [Tarifparteien und Finanzminister] wie EU-Ebene [EZB]), vielleicht das Beste, worauf zu hoffen wäre.

Heribert Kohl

Kapitel 4
Perspektiven der Arbeitsbeziehungen und Integration der Länder Mittelosteuropas (MOE)

Perspektiven der Arbeitsbeziehungen und Integration der Länder Mittelosteuropas (MOE)

Seit Beginn der fortschreitenden EU-Integration Ende der 1980er-Jahre bildet die »soziale Dimension« einen wesentlichen Pfeiler des entstehenden Europäischen Sozialmodells. Dieses immer weitere Länder Europas umfassende Integrationsprojekt basiert auf der strukturellen Koppelung von wirtschaftlicher Dynamik und sozialem Ausgleich, realisiert in den unterschiedlichen Bereichen des »sozialen Dialogs« auf europäischer und nationaler sowie weiterhin auf der jeweiligen Branchen- und Unternehmensebene.[1]

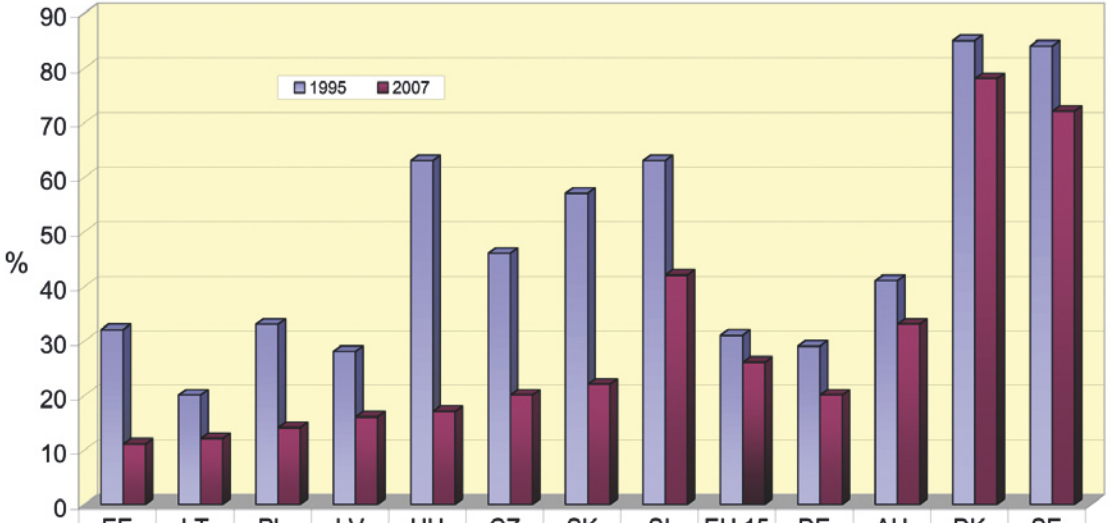
Die Koalitionsfreiheit und die damit zusammenhängenden fundamentalen Grundrechte der Arbeitnehmer wie auch der Arbeitgeber bilden dabei eine essenzielle Grundlage für funktionierende Arbeitsbeziehungen in diesen Bereichen. Sie sind sowohl in der Europäischen Sozialcharta wie in den Verfassungen vor allem der neuen EU-Mitgliedsländer garantiert, die auch alle die wesentlichen ILO-Konventionen zur Vereinigungs- und Verhandlungsfreiheit (87, 98 und 135) ratifiziert haben. Eine andere Frage ist der uneingeschränkte Vollzug dieser Grundnormen der Koalitionsfreiheit und des sozialen Dialogs. Dieser Aspekt ist Gegenstand der folgenden Real- und Defizitanalyse der Arbeitsbeziehungen in der jetzt um zehn Länder in MOE erweiterten EU 27.[2]

Die Gewerkschaften in Europa weisen fast ausnahmslos einen eklatanten und bisher unaufhaltsamen Mitgliederrückgang auf: die westeuropäischen Arbeitnehmer-Organisationen seit Mitte der 1970er-Jahre, die vormals durch Zwangsmitgliedschaft staatlich geförderten Gewerkschaftsverbände in MOE erfuhren im Zuge der Transformation einen Bedeutungswandel von einer Agentur sozialer Rundum-Betreuung zum jetzt erforderlichen Garanten für Löhne und Beschäftigung, den sie mit massiven Verlusten zu bezahlen hatten: Seit 1995 im Schnitt um rd. die Hälfte ihres Organisationsgrads (Übersicht. 1)*.

1 Siehe Näheres bei Kohl/Platzer 2004, 285 ff.

2 Siehe das Befragungsprojekt des FES-Büros Warschau bei Experten dieser Länder in Kooperation mit dem BwP Erkrath. Weitere hierfür benutzte Quellen sind die von der Dubliner Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen produzierten Länderreports zu »Capacity building« im Bereich des Sozialdialogs der neuen EU-Mitglieds- und -Kandidatenländer sowie die nationalen Profile der Industrial Relations in der gesamten EU. Herangezogen wurden auch die in ihrer Essenz ernüchternden jährlichen Berichte des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten (s. European Foundation 2007; Van Gyes et al. 2007; IGB 2007 und 2008).

Übersicht 1: Einbruch der Gewerkschaftsmitgliedschaft zwischen 1995 und 2007



	EE	LT	PL	LV	HU	CZ	SK	SI	EU 15	DE	AU	DK	SE
1995	32	20	33	28	63	46	57	63	31	29	41	85	84
2007	11	12	14	16	17	20	22	42	26	20	33	78	72

* Länderabkürzungen: BG=Bulgarien; CZ= Tschechien, EE= Estland; HR= Kroatien; HU= Ungarn; LV= Lettland; LT= Litauen; PL=Polen; RO= Rumänien; SI= Slowenien; SK= Slowakei; EU-15= EU-Mitgliedsländer bis 2004; AU= Österreich; DE= Deutschland; DK= Dänemark; SE= Schweden

Dass dieser Prozess einerseits am Niedergang des Sozialismus sowie an den offensichtlichen Begrenztheiten des nationalen Sozialstaats im globalen kapitalistischen Umfeld liegt, erscheint als plausibler, aber keineswegs ausreichender Erklärungsansatz in Ost und West. Vielmehr stellt sich die Frage, inwieweit auch die praktizierte Koalitionsfreiheit und die jeweils realisierten Arbeitsstandards und deren materiellen Effekte dafür ursächlich sind.

1. Rechtlicher Regulierungsrahmen in Osteuropa

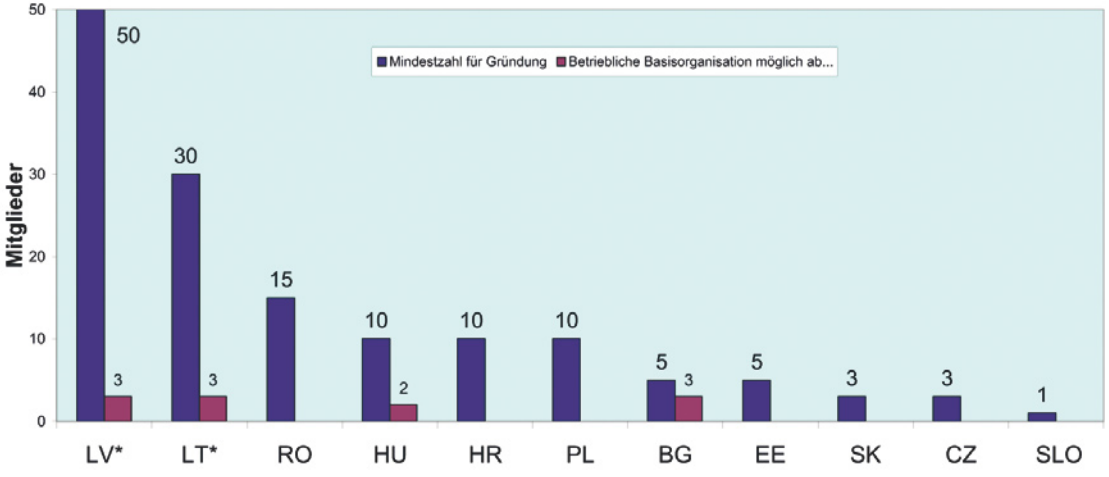
Die gesetzlichen Grundlagen freier Gewerkschaften erstrecken sich gemäß ILO-Konvention 87 von 1948 notwendigerweise immer

- sowohl auf den ungehinderten Zusammenschluss und Gewerkschaftsbeitritt
- als auch auf die erforderliche Interessenvertretung und Beteiligung vor Ort (mindestens im Rahmen der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation von 2002);
- die faktische Möglichkeit des Abschlusses von Kollektivvereinbarungen für möglichst alle Beschäftigten, ggf. auch unter Nutzung des Mittels des Arbeitskampfes,
- und, nicht zuletzt, was bei einer rein formalen Betrachtung oft ausgeblendet wird, auf eine wirksame Kontrolle und Sanktionierung der Missachtung fundamentaler Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte.

Formal sind die rechtlichen Voraussetzungen für den Sozialdialog fast ausnahmslos gegeben. Gesetzestexte gibt es genügend – problematisch ist dagegen ihre Umsetzung.

In manchen für das Funktionieren der gewerkschaftlichen Interessenvertretung wichtigen Teilbereichen besteht hier sogar eher eine hinderliche Überregulierung, etwa was spezielle Gewerkschaftsgesetze, die anzuwendenden Repräsentativitätskriterien und Registrierungspflichten, Ausschlüsse bestimmter Personen von einer Mitgliedschaft, und nicht zuletzt die Vorschriften zur Beilegung von Konflikten und eine teilweise äußerst restriktive Streikgesetzgebung betrifft, die einen Arbeitskampf nahezu unmöglich machen. Dies beginnt bereits mit den gesetzlichen Bestimmungen zu den Mindestzahlen einer gewerkschaftlichen Basisorganisation (Übersicht 2) in Verbindung mit bestimmten Satzungen der Gewerkschaften, die eine Interessenvertretung z. B. in der rasant gewachsenen Zahl der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) nahezu ausschließen.

Übersicht 2: Voraussetzungen für eine betriebliche Gewerkschaftsorganisation

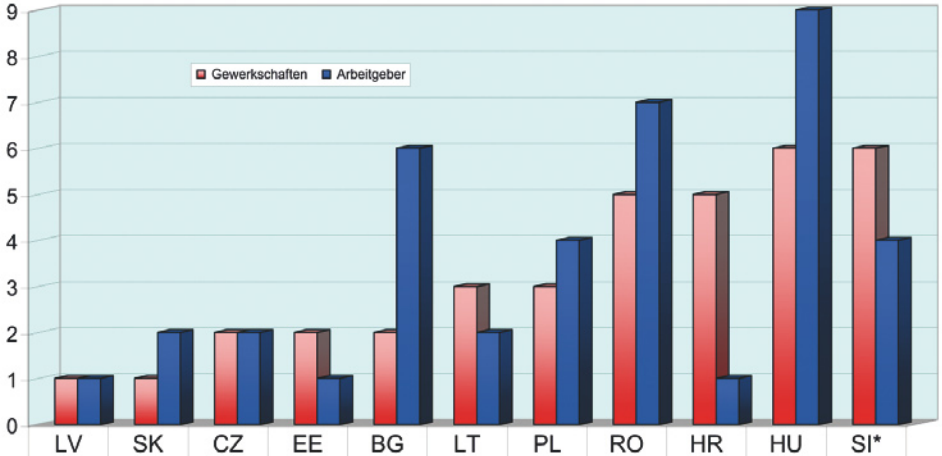


* oder mindestens 1/4 der Belegschaft in LV bzw. 1/5 in LT (mindestens aber 3 Arbeitnehmer).

Die Bedeutung dieser mehr oder weniger großen Arbeitnehmergruppen ausschließenden Bestimmungen ergibt sich aus der weiteren Tatsache, dass das Tarifgeschehen sich vielfach nur im Betrieb abspielt, was immer das Vorhandensein einer entsprechenden Grundorganisation voraussetzt (so in Ungarn, Polen, den baltischen Ländern).

Hinzu kommen die Probleme, die sich aus dem z. T. äußerst regen Verbandspluralismus in MOE ergeben – auf beiden Seiten der Sozialpartner (Übersicht 3).

Übersicht 3: Anzahl der repräsentativen Dachverbände der Sozialpartner



	LV	SK	CZ	EE	BG	LT	PL	RO	HR	HU	SI*
Gewerkschaften	1	1	2	2	2	3	3	5	5	6	6
Arbeitgeber	1	2	2	1	6	2	4	7	1	9	4

* ab 2006: + 1 Konföderation (öff. Dienste); Arbeitgeber: einschließl. 2 Wirtschaftskammern

Registrierung und Gewerkschaftsbeitritt – Ausschluss bestimmter Personen

Der Staat wiederum greift in Ländern mit einer besonderen Verbandsvielfalt regulierend mit Bestimmungen über den Status der sogenannten Repräsentativität einer Gewerkschaftsorganisation ein, die bestimmte Mindestquoten an Mitgliedern für ihre Tariffähigkeit oder auch ihre Beteiligung in nationalen tripartiten Gremien festlegen. Damit sind jedoch Regulierungen der Koalitionsfreiheit verbunden, die sich einschneidend auswirken. Zumal bestimmte Personengruppen vielfach von einer Mitgliedschaft durch Gesetz oder Verbandssatzung rechtlich oder praktisch ausgeschlossen sind (Übersicht 4).

Übersicht 4: Barrieren des Gewerkschaftsbeitritts in Osteuropa

	von Gewerkschaftsbeitritt ausgeschlossene Personen	Zugangsbarrieren
Litauen	Nur erwerbstätige Personen können Mitglieder werden, d. h. nicht: Studenten, Arbeitslose, Rentner, Freiberufler	• Beitritt erfolgt normalerweise nur über die betriebliche Basisorganisation, im Ausnahmefall auch über Branche • Möglichkeit einer »direkten Mitgliedschaft« z. Z. in Diskussion
Lettland	Beitritt nur von Erwerbstätigen und Auszubildenden, nicht: Angehörige staatlicher Sicherheitsdienste (wie z. B. der Grenzpolizei u. a.)	Beitritt erfolgt normalerweise über die betriebliche Basisorganisation (hohe Barriere für KMU)
Polen	• Ausgeschlossen sind: nicht in einem ständigen Arbeitsverhältnis stehende Personen, Werkvertragsnehmer, Studenten, Scheinselbstständige (bis 2002 auch Polizei, Grenzschutz, Heimarbeiter) • Beamte dürfen keine aktive Gewerkschafts-funktion übernehmen	• Beitritt je nach Gewerkschaftssatzung nur über die betriebliche Basisorganisation, die z. B. eine Mindestzahl von 10 Gewerkschafts-angehörigen voraussetzt. Diese Barriere schließt rd. 30 % der Arbeitnehmer aus, die in KMU bis 10 Beschäftigte tätig sind. • Keine direkte Mitgliedschaft möglich
Slowakei	Rechtliche Hemmnisse nur für Angehörige der Streitkräfte	Es gibt ordentliche (d.h. erwerbstätige) und außerordentliche Mitglieder (Erwerbsunfähige, Rentner, in Mutterschutz oder Elternurlaub Befindliche, vorübergehend Arbeitsunfähige)
Estland	Keine formalen Beschränkungen	Beitritt in der Regel über betriebliche Basisorganisation
Slowenien	Keine formalen Beschränkungen	Direkte (individuelle) Mitgliedschaft möglich, auch für Nichterwerbstätige

Fortsetzung auf Folgeseite

Fortsetzung Übersicht 4

	von Gewerkschaftsbeitritt ausgeschlossene Personen	Zugangsbarrieren
Ungarn	Keine formalen Beschränkungen	• Gleichbehandlungsgesetz 2003 soll Beitrittshemmnisse eindämmen, aber geringe rechtliche Sanktionen • Beitritt auch von Ausländern möglich
Tschechien	Keine formalen Beschränkungen	Beitritt auch von Ausländern und Wanderarbeitern möglich
Bulgarien	Keine formalen Beschränkungen	Gesetz zum Schutz von Diskriminierung 2004 dämmt Hemmnisse ein
Rumänien	Ausgeschlossen sind hohe Regierungsbeamte, Angehörige von Polizei, Militär und Telekommunikation, nicht dagegen: Rentner	Voraussetzung für die Gründung einer Gewerkschaft ist ein bestehendes Arbeitsverhältnis
Kroatien	• Rechtlich nur Erwerbstätige zu Gewerkschaftsbeitritt befugt ... • Bei einer Diskriminierung wegen Gewerkschaftsmitgliedschaft hat Arbeitgeber Beweislast	• ... zugleich entstehen indirekte Hemmnisse durch den extrem hohen Anteil befristeter Verträge bei Neueinstellungen (rd. 90 %) sowohl für Gewerkschaftsgründung wie auch -beitritt

Erschwert wird eine betriebliche Gewerkschaftsgründung u. U. auch durch die vielfach bestehende Registrierungspflicht, die gegenüber staatlichen Instanzen besteht und ggf. abgelehnt oder nur unter Auflagen erteilt werden kann.

Behinderung und Diskriminierung von Gewerkschaftern und Mandatsträgern

Es gibt – am sichtbarsten aus jährlich erscheinenden Berichten des IGB über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten in aller Welt – eine breite Palette von Behinderungen gewerkschaftlicher Aktivitäten, von individueller Einschüchterung bis hin zu massiven Rechtsverletzungen im Gefolge von Privatisierung und Umstrukturierung. Wiederholt werden hier folgende Typen des Vorgehens eines teilweise äußerst rabiaten Managements gegenüber Mitgliedern und Funktionsträgern berichtet (Übersicht 5).

Übersicht 5: Behinderungen der Koalitionsfreiheit von Gewerkschaftern (Fälle)

Individuelle Gewerkschaftsmitglieder	Gewerkschaftliche Mandatsträger
• Einschüchterungsversuch und Mobbing • Zusage der Umwandlung befristeter Verträge im Falle des Austritts aus der Gewerkschaft • Besondere Prämien für Nichtmitglieder einer Gewerkschaft • Vertragsänderung von Arbeits- zu Werkverträgen, was dann eine Gewerkschaftsmitgliedschaft ausschließt • Kündigungsdrohungen und vollzogene Entlassungen • Versetzungen auf ausgegliederte Werksteile, verbunden mit • Umgründungen und ggf. anschließender Werksschließung • Vereitelung von Werbekampagnen im Betrieb • Stets erneute Bestätigung des Beitragsabzugs vom Gehalt durch Arbeitgeber erwartet • Missachtung von Gerichtsbeschlüssen zur Wiedereinstellung nach unrechtmäßiger Entlassung • Die Gewerkschaftsorganisationen sind verpflichtet, die Arbeitgeber periodisch über die Gesamtzahl der Gewerkschaftsmitglieder zu informieren (so etwa in Polen jeweils pro Quartal)	• Androhung und Vollzug disziplinarischer Maßnahmen • Versetzung auf Arbeitsplätze mit überhöhter Qualifikationsanforderung mit anschließender Maßregelung • Versetzung auf weit entfernte Arbeitsstätten • Gehaltsabzüge, Vorenthaltung zustehender Prämien und Zulagen • Bestechungsversuche oder hohe Abfindungen bei freiwilligem Ausscheiden • Kündigung aus disziplinarischen oder ähnlichen vorgeschobenen Gründen • Reduzierung bestehender Freistellungen • Verweigerung notwendiger Informationen und Konsultation • Ausgliederung von Betriebsteilen unterhalb einer für die Gewerkschaftsgründung bzw. -vertretung rechtlich notwendigen Größenordnung • Vorenthaltung eingezogener Mitgliedsbeiträge durch den Arbeitgeber • Verweigerung des Zutritts von Gewerkschaftsbeauftragten • Wechselseitiges Ausspielen Betriebsrat und Gewerkschaft (vor allem bei unklarer Kompetenzverteilung)

In einer Zusammenfassung zeigen sich folgende von einem Gewerkschaftsbeitritt ausgeschlossene Personengruppen in vielen Ländern durch Gesetz oder Satzung:

- Nicht ständig oder nicht erwerbstätige Personen: Arbeitslose, Studenten, Rentner
- Werkvertragsnehmer, Scheinselbstständige, Freiberufler
- Beschäftigte in bestimmten Bereichen des öffentlichen Dienstes: höhere Regierungsbeamte, Angehörige sicherheitsrelevanter Dienste wie Polizei, Grenzschutz, Telekommunikation, Angehörige der Streitkräfte
- Ausländer und Wanderarbeiter

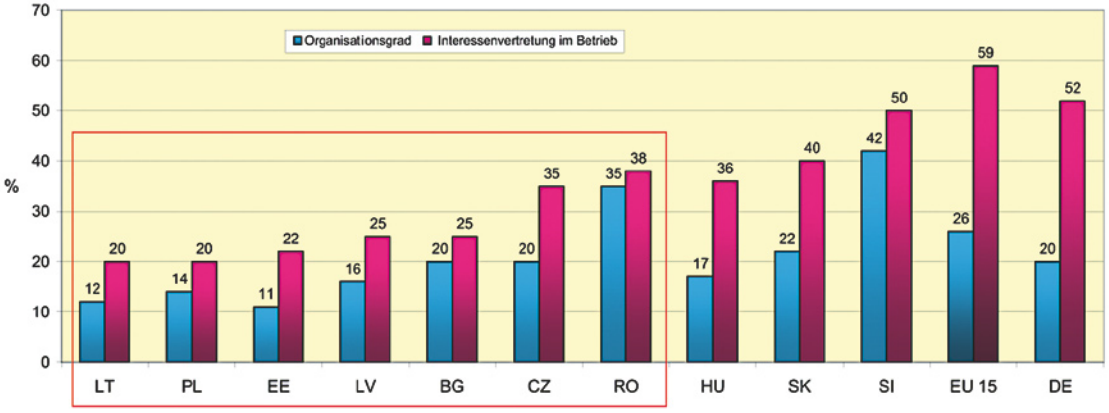
Relevant für die Frage der tatsächlichen Koalitionsfähigkeit eines Verbandes sind hierbei auch die Regelungen, wohin die Beitragszahlungen der Mitglieder fließen, und ob durch die Art der Verteilung die Gewerkschaftszentralen von Branche oder Dachverband ausreichend handlungsfähig sind. Da zwischen 60 und 90 % der Mitgliedsbeiträge üblicherweise bei der betrieblichen Organisation verbleiben, gelangt nur ein minimaler und in der Regel nicht ausreichender Prozentsatz der Mittel an die jeweiligen Zentralen in der Branche und der Konföderationen. Daraus resultiert ein allgemein beklagter Mangel an finanziellen Ressourcen und damit auch der Ausstattung mit juristischen oder Wirtschaftsexperten, Fachleuten und Betreuern für Tarifverhandlungen etc.

Dieser Mangel verstärkt sich durch die Tatsache, dass es gerade in den Ländern mit einer gesetzlich vorgeschriebenen niedrigen Mindestzahl an Gründungsmitgliedern auch eine enorme Anzahl nicht mit einem Dachverband liierter gewerkschaftlicher Kleinorganisationen gibt (Extrembeispiel: Polen mit über 300 autonomen Branchenföderationen neben den 23.000 als juristische Personen registrierten Betriebsgewerkschaften).

2. Grundlagen der Interessenvertretung der Arbeitnehmer im Betrieb

Die betriebliche Interessenvertretung in Osteuropa ist traditionell eine Domäne der lokalen Gewerkschaftsvertretung. Sie erfasst jedoch hier generell nur eine Minderheit der Beschäftigten, zumal in kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), die weitgehend »gewerkschaftsfrei« bleiben. Der Prozentsatz, der durch eine Repräsentation vor Ort vertretenen Arbeitnehmer erhöht sich substanziell dort, wo zusätzlich auch eine von allen gewählte institutionelle Vertretung in Form von Betriebsräten eingerichtet werden kann (Übersicht 6).

Übersicht 6: Anteil der durch Gewerkschaft und Betriebsräte vertretenen Arbeitnehmer im Unternehmen (im Verhältnis zum durchschnittlichen Organisationsgrad)



Trotz relativ niedrigem Organisationsgrad ist eine höhere Vertretungsrate mit auch positiven Effekten für die gewerkschaftliche Präsenz vor Ort dort gegeben, wo neben einer Gewerkschaftsvertretung und mit deren Zustimmung auch eine allgemeine, von der Gesamtbelegschaft gewählte Arbeitnehmervertretung (Betriebsrat) mit gesetzlich garantierten Mitwirkungsrechten besteht (siehe rechte Hälfte der Grafik, beginnend mit HU = Ungarn).

Voraussetzung für ein funktionierendes und sich ggf. wechselseitig verstärkendes Zusammenspiel beider Vertretungsgremien ist, dass ein klarer Schnitt der Arbeitsteilung zwischen Gewerkschaft als Tarifpartei einerseits und gesetzlicher Interessenvertretung andererseits eindeutig definiert ist. Für die Mitgliedswerbung und -bindung kann dies, wie internationale Erfahrungen belegen, eine positive Hilfe sein, soweit die Gewerkschaften sich dieses erweiterten Instruments einer Interessenvertretung aktiv bedienen.

Das EU-Gemeinschaftsrecht hat dem Aspekt eines Mindestrahmens einer Arbeitnehmervertretung und -mitwirkung durch die Richtlinie 2002 zur Information und Konsultation deutlichen Auftrieb gegeben. Rechtzeitige und umfassende Information ist entscheidende Voraussetzung jeder wirksamen Beteiligung durch Gewerkschaften sowie Betriebsräte. Die nationalen Regierungen der neuen Mitgliedsländer haben diesen von der EU ausgehenden Impuls vor und nach dem jeweiligen Beitrittstermin in unterschiedlicher Form umgesetzt, wie Übersicht 7 zeigt (siehe Folgeseite).

Übersicht 7: Die drei verschiedenen Formen betrieblicher Interessenvertretung in MOE

1. Nur gewerkschaftliche Interessenvertretung(en)	2. Alternativ: Gewerkschafts-vertretung oder Betriebsrat	3. Duale Vertretung: durch Betriebsrat + Gewerkschaft
• Estland (übliche Praxis, aber neues Gesetz 2006, S. 3.) • Lettland (übliche Praxis, aber neues Gesetz 2002, S. 3.) • Litauen (übliche Praxis, aber neues Gesetz 2005, S. 3.) • Polen (bis 2006, ausgenommen staatliche Betriebe)	• Tschechien (ab 2001)* • Litauen (Spezialgesetz 2005)* • Polen (Gesetz 2006: Betriebsräte in Unternehmen ab 50 Beschäftigte möglich, falls keine Gewerkschafts-vertretung)* • Rumänien (ab 2003 bzw. 2007: Betriebsrat dann, wenn keine Gewerkschaftsvertretung)**	• Ungarn (ab 1992) • Slowenien (ab 1993) • Kroatien (ab 1996) • Lettland (Gesetz 2002, selten angewandt)** • Slowakei (ab 2003) • Estland (ab 2007, selten)** • Bulgarien (ab Mitte 2006, noch äußerst selten)***

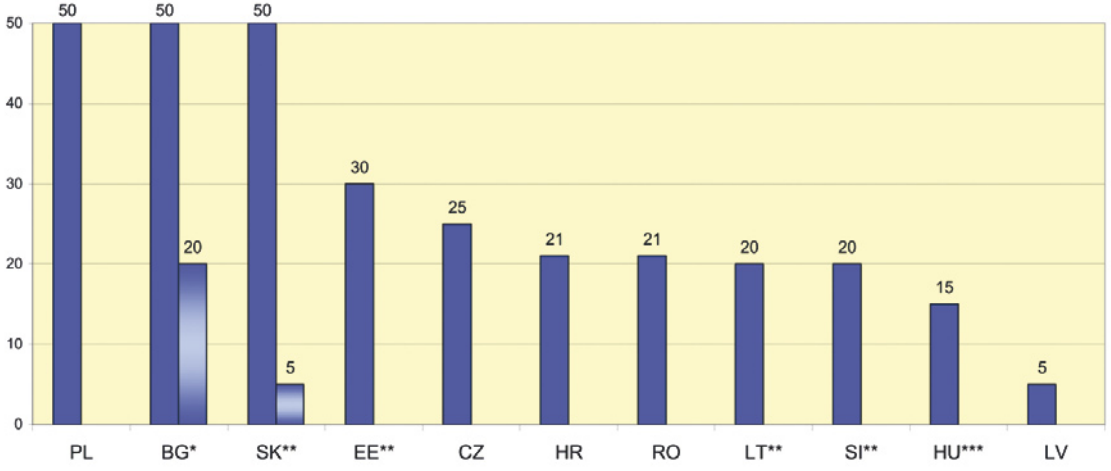
* In Tschechien, Litauen und Polen können Betriebsräte nur dann und solange tätig sein, als (noch) keine Gewerkschaftsvertretung im Betrieb vorhanden ist (»tschechisches Modell«).

** In Lettland, Litauen, Estland sowie Rumänien haben Betriebsräte auch das Recht zum Abschluss von Tarifverträgen, in den baltischen Staaten ggf. auch zur Durchführung eines Arbeitskampfes.

*** Zur Wahrnehmung der Informations- und Konsultationsrechte kann die Belegschaft ein besonderes Vertretungsgremium wählen, ab 50 Beschäftigte auch neben einer bestehenden Gewerkschaftsvertretung.

Hinzu kommt als entscheidendes Problem der Koalitionsfreiheit auch hier das rechtliche Erfordernis einer bestimmten Größenordnung für die Bildung von Betriebs- oder Arbeitnehmerräten, was Beschäftigte in KMU erneut deutlich benachteiligt (Übersicht 8).

Übersicht 8: Mindestgröße der Belegschaft für die Bildung eines Vertretungsorgans



* In Werksteilen eines Unternehmens kann ein Konsultationsgremium bereits ab 20 AN gebildet werden.
** Unterhalb dieser Größenordnung: 1 Vertreter der Beschäftigten (in SK: Mindestzahl 5 AN); in EE jedoch ohne volle Informations- und Konsultationsrechte (letzteres gilt auch in CZ, falls weniger als 10 AN).
*** 1 Vertreter der Belegschaft, erst ab 51 Beschäftigte mehrköpfiger Betriebsrat

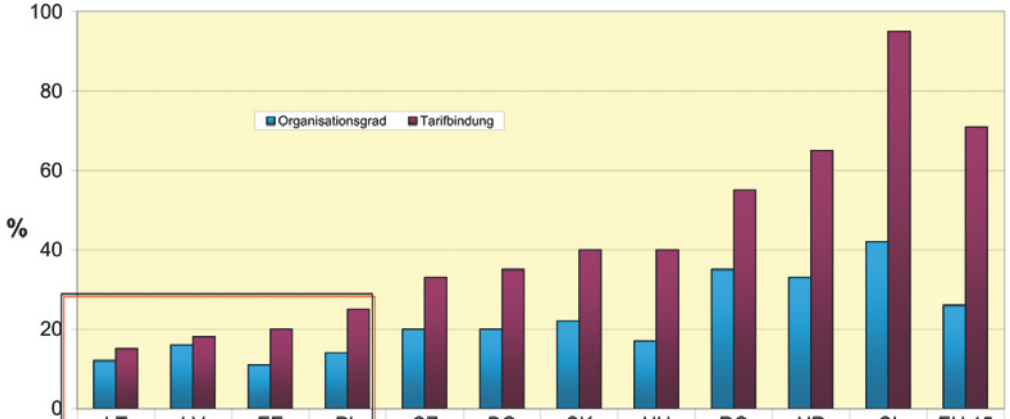
3. Tarifvertragsrecht und Verteilungspolitik

Da die Tarifverträge in Osteuropa überwiegend (mit Ausnahme von Slowenien und in gewissem Umfang auch in der Slowakei, in Rumänien und Bulgarien) auf Unternehmensebene abgeschlossen werden, ist die Aufstellung der Gewerkschaften auf der primären Ebene erneut ein entscheidendes Kriterium für die Wahrnehmung der Koalitionsfreiheit – mit entscheidenden Konsequenzen dann auch für die materiellen Ergebnisse der Verteilungspolitik.

Bei der Frage der Tariffähigkeit der Gewerkschaft als Tarifpartei treten wiederum im Einzelfall staatliche Vorschriften auf den Plan, die die Erfüllung von Repräsentativitätserfordernissen in Form einer Mindestmitgliedschaft in der Belegschaft oder – wie im Falle Ungarns – eine indirekte Mandatierung der Verhandlungspartei aufgrund des Ergebnisses der letzten Betriebsratswahlen (d. h. ein Votum von > 50 % bzw. bei mehreren Gewerkschaftsvertretungen von mindestens 65 %) verlangen.

Länder mit ausschließlich betrieblicher Entgeltfindung in der Privatwirtschaft (s. in Übersicht 9 die auf der linken Seite der Grafik eingerahmten Staaten) weisen eine geringere Tarifbindungsrate auf als Länder, in denen auch oder vorrangig Flächentarifverträge abgeschlossen werden. Die Abdeckung durch einen Kollektivvertrag wird je nach nationaler Rechtspraxis deutlich erweitert durch Allgemeinverbindlichkeitsklauseln, wie sie bei Branchentarifverträgen vor allem in Slowenien und Rumänien, sowie des Weiteren in Tschechien und Kroatien und gelegentlich auch in Ungarn durch die Arbeitsministerien mit Wirkung für alle Arbeitgeber der gleichen Branche ausgesprochen werden.

Übersicht 9: Anteil der durch Tarifverträge abgedeckten Arbeitnehmer



	LT	LV	EE	PL	CZ	BG	SK	HU	RO	HR	SI	EU 15
Organisationsgrad	12	16	11	14	20	20	22	17	35	33	42	26
Tarifbindung	15	18	20	25	33	35	40	40	55	65	95	71

Nicht durch Verhandlungen erfasste Arbeitnehmergruppen

Abgesehen von dem problematischen Ausschluss vieler Beschäftigter in KMU, für die es aufgrund ihrer Größenordnung keine gewerkschaftliche Vertretung zum Abschluss von Tarifvereinbarungen gibt, entsteht für viele Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor in osteuropäischen Ländern eine Benachteiligung durch eine Reihe restriktiver Rechtsvorschriften. Von Tarifverhandlungen ausgenommen bleiben teilweise Beamte wie auch Regierungsangestellte. In Kroatien etwa sind Vereinbarungen nur über das Grundgehalt möglich, nicht über weitere Lohnbestandteile, in Ungarn sind Tarifabschlüsse in öffentlichen Einrichtungen nur dann zulässig, wenn jeweils mehr als 25 % der davon erfassten Arbeitnehmer auch Mitglieder der verhandelnden Gewerkschaft sind. In Tschechien blieb bis zum Jahr 2007 die Gehaltsfrage im öffentlichen Sektor sogar völlig von Kollektivverhandlungen ausgeklammert.

4. Rechtlich begrenzte Streikmöglichkeiten

Um überhaupt zu einem Tarifabschluss zu kommen, ist der Arbeitskampf als die als Ultima Ratio einzusetzende Waffe der Gewerkschaften unerlässlich. Genau dieses notwendige Druckmittel ist nach dem anfänglichen häufigeren Einsatz zu Beginn der Wende in den letzten Jahren offensichtlich stumpf geworden, sieht man die Streikbilanz in Osteuropa zumal in der Privatwirtschaft. Ein wesentlicher Grund dafür ist neben der nachlassenden Organisationsdichte ein teilweise extrem restriktives Streikrecht, das bereits verschiedentlich die einschlägigen Gremien der ILO auf den Plan gerufen hat (so wiederholt das dort eingerichtete »Committe of Freedom of Association«).

Zur Unterbindung einer als überbordend befürchteten Streikpraxis gibt es in einzelnen Ländern eine breite Klaviatur administrativer Hemmnisse und offen ausgesprochener Verbote (Übersicht 10 auf Folgeseite).

Übersicht 10: Einschränkende Bestimmungen des Arbeitskampfrechts in MOE-Staaten

	Ausschluss von Arbeitnehmergruppen	Rechtliche Vorschriften
Estland	Öffentlicher Dienst (Staat/ Kommunen), Streitkräfte	Ankündigungsfrist 7 Tage Betriebsrat hat ggf. Streikrecht
Litauen	• Elektrizitätswesen, Angehörige des Militärs • Wärme- und Gasversorgung (bis 2005) • Flächenstreik in einer Branche rechtlich praktisch unmöglich	• 2/3-Votum der beteiligten Belegschaft Ankündigungsfrist: 7 Tage • In vielen »wesentlichen« Versorgungs- und Dienstleistungsbereichen 14 Tage (plus Garantie eines Notdienstes)
Lettland	• Polizeioffiziere und Sicherheitskräfte, Grenzschutz sowie Angehörige der Streitkräfte • »Wesentliche« Dienstleistungs- und Versorgungsbereiche (Garantie eines Notdienstes erforderlich)	3/4-Votum der Belegschaft Ankündigungsfrist: 10 Tage Streik wegen Vertragsverletzung erlaubt Staat kann Streik unterbinden Betriebsrat hat ggf. Streikrecht
Polen	Öffentlicher Dienst (Staat/ Kommunen): nur Protestaktionen oder Demos möglich; sog. »wesentliche« Dienste, Angehörige der Streitkräfte, Polizei	• Ankündigungsfrist für Demos 30 Tage, ferner Sicherheitsvorkehrungen unter Beachtung der Straßenverkehrsordnung • Strenge Sanktionierung illegaler Streiks
Tschechien	• Versorgungsrelevante Bereiche (Erdöl-, Gaspipelines u. a.), Sicherheitsdienste, Angehörige der Streitkräfte • Wesentliche Gesundheitsdienste bzw. Einrichtungen der Telekommunikation	• Urabstimmung von >50 % der AN in Unternehmen oder Branche (ab 2007: mindestens 50 % der Stimmberechtigten) sowie positives Votum von 2/3 der Beteiligten • Liste der Streikwilligen an Arbeitgeber (bis 2006), jetzt nur noch Anzahl • Streik wegen Vertragsverletzung nicht erlaubt
Slowakei	Versorgungsrelevante Bereiche (Distribution von Erdöl, Gas u.ä.)	Streik wegen Missachtung von Bestimmungen des Tarifvertrags erlaubt
Ungarn	Einschränkungen für weite Bereiche des öffentlichen Dienstes (gem. Abkommen mit Gewerkschaften1994)*	Arbeitskampf für Fortgeltung eines Tarifvertrags wie auch bestimmte Streikformen nicht erlaubt; Maßregelungen möglich

Slowenien	Keine formalen Einschränkungen, nur Garantie lebenswichtiger Dienste	Lediglich Verfahren wegen Missachtung des Prinzips der negativen Koalitionsfreiheit
Rumänien	Beschränkungen für AN der Gesundheits-, Erziehungs- und Kommunikationsbranche (Radio und TV), in Verkehrswesen, Gas- und Stromversorgung (Notdienst von mindestens 1/3 der Belegschaft erforderlich)	• Ankündigung 48 Stunden vor Streikbeginn, Votum von 50 % der Mitglieder oder 1/4 der Belegschaft ausreichend; Streiks von den Gerichten häufig aus formalen Gründen als illegal erklärt und suspendiert • Staatliche Zwangsschlichtung möglich
Bulgarien	• Öffentlicher Dienst (nur Protest erlaubt); Post, Eisenbahn (s. rechts) • Energieversorgung, Kommunikations- und Gesundheitswesen (bis 2006)*	Bei Eisenbahnen ist ein Mindestangebot von 50 % aufrecht zu erhalten; dies ist Anlass einer Übermaßkritik seitens der ILO
Kroatien	Beschränkungen im öffentlichen Dienst, für Polizei, Bahn, Post, Telekommunikation, Gesundheitswesen	Streik nur möglich, sofern ein Tarifvertrag abgelaufen ist

* von Europarat wegen Verstoß gegen die Europäische Sozialcharta kritisiert.

5. Regelungen für nicht durch Tarifverträge abgedeckte Arbeitnehmer

Soweit keine Kollektivverträge bestehen oder bestehende sektorale Vereinbarungen nicht für alle Arbeitgeber einer Branche durch Entscheid des Arbeitsministeriums generelle Gültigkeit erlangt haben (Allgemeinverbindlicherklärung), verbleiben den Beschäftigten nur die Regelungsmöglichkeiten des individuellen Arbeitsvertrags und damit in der Regel lediglich die Übernahme des gesetzlich fixierten Mindestlohns. In seinem Niveau liegt dieser bei maximal 50 % der Durchschnittsentgelte in einem Land, in Osteuropa üblicherweise jedoch weit darunter (Übersicht 11 auf Folgeseite).

Übersicht 11: Anteil der Mindestlöhne am jeweiligen nationalen Durchschnittslohn

30–35 %	35–40 %	41–46 %
Rumänien	Polen	Bulgarien
Lettland	Ungarn	Estland
Litauen	Tschechien	Slowakei
	Kroatien	Slowenien

Für die Abschätzung der weiteren Entwicklung ist allerdings anzumerken, dass neuerdings und insbesondere 2008 überproportionale Anhebungen der Mindestlohnsätze gerade in denjenigen MOE-Ländern erfolgten, die im EU-Vergleich im unteren Segment der Einkommensbezieher rangieren: so etwa gegenüber den Vorjahreswerten in

Lettland	+ 32,8 %,
Rumänien	+28,2 %,
Bulgarien	+22,2 %,
Estland	+20,8 %,
Polen	+20,2 %
Litauen	+16,7 %

Diese sehr hohen Anpassungen in den Randzonen Nordost- und Südosteuropas mit ihren Niedrigstverdiensten rührt in erster Linie aus den fühlbaren Zwängen eines sich immer stärker bemerkbar machenden Fachkräftemangels in diesen Ländern.

In Bulgarien und Rumänien ist bereits gut ein Fünftel des Erwerbspersonenpotenzials außer Landes. In den baltischen Staaten sind wegen des Weggangs zahlreicher Krankenschwestern und Ärzte bereits derartige Lücken in die Gesundheitsversorgung gerissen worden, dass man diesem Negativtrend nur durch Erhöhung der Mindestlöhne im Gesundheitswesen 2007 um 25 % und 2008 um weitere 20 % steuern zu können glaubte. Auch in Polen zeigen sich Engpässe in Teilarbeitsmärkten. Die Regierung erklärte sich nicht zuletzt vor diesem Hintergrund bereit, bei den Einkommen im öffentlichen Dienst 2008 zwischen 9 und 10 % zuzulegen.

6. Kontrolle der Umsetzung von Arbeitnehmer- und Koalitionsrechten

Eine europaweite Konvergenz der Löhne und Arbeitsbedingungen als wesentliche Voraussetzung der Abwehr eines ständigen Sozialdumpings in den alten EU-Ländern ist ein Prozess, der nach aller Erkenntnis noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird. Ihr Tempo ist zunächst primär von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eines jeden Landes abhängig. Wachstum und Produktivität entwickelten sich in Osteuropa in den letzten Jahren gerade in den oben erwähnten geographischen Randzonen in rasantem Ausmaß. Es ist jedoch eine Frage der Aufstellung der Sozial- und Tarifpartner und der jeweiligen Art der Entgelt- und Verteilungspolitik, inwieweit sich die ökonomisch gegebenen Handlungs- und Verteilungsspielräume in Zukunft entsprechend nutzen lassen. Damit rückt erneut die praktizierte Koalitionsfreiheit sowie die faktische Umsetzbarkeit gewerkschaftlicher Rechte ins Blickfeld.

Die Umsetzung und Kontrolle der durch internationale Mindeststandards definierten grundlegenden Rechte von Arbeitnehmern und Gewerkschaften hängt, abgesehen von ihrer juristischen Definition nach dem geschriebenen Recht, immer von der Existenz und dem Funktionieren folgender wesentlicher Akteure und Instanzen ab:

- einer arbeitsplatznahen Interessenvertretung mit garantierten Kompetenzen,
- dem Wirken von Institutionen zur Regelung individueller und kollektiver Konflikte (paritätische Einigungsstellen mit neutralen Vorsitzenden, Mediation, Konziliation, Schlichtungs- und Schiedsverfahren),
- einer ausreichend ausgestatteten Arbeitsinspektion mit wirksamen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten, und nicht zuletzt
- einer spezialisierten Arbeitsgerichtsbarkeit mit zeitnahen Entscheidungen bei Verletzungen vorhandener rechtlicher Normen – soweit möglich unter Beteiligung von Vertretern beider Seiten z. B. durch Laienrichter oder Beisitzer – und einem uneingeschränkten Vollzug erfolgter rechtskräftiger Urteile.

Dass die Schaffung gerade dieses strategisch entscheidenden juristischen Hebels zur Kontrolle und damit Anhebung der Arbeitsstandards, so sehr sie auch allenthalben von den Gewerkschaften gefordert wird, bisher – mit Ausnahme einer inzwischen bewährten Praxis in Ungarn und Slowenien – von den betreffenden Regierungen stets aus fiskalischen Gründen abgewehrt wird, ist ein folgenschweres Hemmnis für die Entfaltung geregelter Arbeitsbeziehungen.

Solange keine gesonderten Arbeitsgerichte über mehrere Instanzen, verbunden mit vorgerichtlichen Einigungsmöglichkeiten, oder zumindest besondere Kammern für Arbeitssachen im Rahmen der ordentlichen Gerichte eingerichtet sind, bleiben jene Mängel bestehen, die in einer Befragung von Juristen und Gewerkschaftsexperten in MOE stets angeführt werden,

- Verfahrensdauern von bis zu drei und mehr Jahren bleiben ohne abschreckende Wirkung und sind keine zumutbare Lösung schwebender arbeitsrechtlicher Verfahren; es herrscht hier vielmehr verbreitet »exzessiver Rückstau« (so der EuGH).
- Ausgesprochene Urteile werden von der beklagten Seite nicht respektiert und der Vollzug nicht vollstreckt – letzteres u. a. auch bei Kündigungsschutzklagen zu Unrecht entlassener Gewerkschaftsmitglieder oder Mandatsträger: Die Pflicht zur Wiedereinstellung wird ignoriert oder vielfach nur durch Abfindungszahlungen beglichen.

- Ordentliche Gerichte gelten oft als arbeitgeberfreundlich (»wirtschaftliche Argumente und Interessen genießen Vorrang«), sie bescheinigen einer Klage »mangelnde gesellschaftliche Relevanz« oder sprechen zu niedrige Strafen aus.
- Gewerkschaften beklagen darüber hinaus ein fehlendes Vertretungs- und Klagerecht bei individuellen Verfahren wegen Verstößen gegen Arbeitsrechtsnormen.

In Deutschland z. B. gehen jährlich über eine halbe Million Klagen bei den Arbeitsgerichten ein. Mehr als die Hälfte der Streitfälle – überwiegend Kündigungs- und Entlohnungsprobleme sowie Fragen der Mitbestimmung der Vertretung der Arbeitnehmer – werden durch vorgerichtliche Kompromissfindung zwischen den Parteien anstelle eines Urteils gelöst. Beteiligt sind neben professionellen Richtern dabei auch Laienrichter der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite. Dadurch wird eine relativ zeitnahe Kontrolle bei Verstößen erzielt. Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt sieben Monate, bei einer Revision in den höheren Instanzen kommen ggf. zwölf Monate hinzu.

Gemessen an dem Erfordernis der erweiterten Geltendmachung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten liegen die hauptsächlichen Defizite in Mittelosteuropa weiterhin

- in den praktischen Hindernissen und Einschränkungen der Koalitionsfreiheit (Gewerkschaftsbeitritt und -betätigung, Ausübung des Streikrechts und notwendiger Druckmittel gegen Verstöße bestehender Tarifnormen),
- in eklatanten Lücken der betrieblichen Interessenvertretung und einer damit verbundenen defizitären Tarifvertragspraxis,
- in einer vielfach unzulänglichen Kontrolle der Gewerbeaufsicht als Folge sowohl »fehlenden Engagements« und Personals wie auch unzureichender Sanktionsmöglichkeiten – trotz einer Vielzahl immer wieder festgestellter Verletzungen bestehender Vorschriften.

7. Folgen für die EU-Integration und das Europäische Sozialmodell

Der Prozess der mittlerweile weitgehend abgeschlossenen Transformation der vormals sozialistischen Staaten und ihrer Integration in die EU hat in Osteuropa einen neuen Typus der industriellen Beziehungen entstehen lassen, der keinem der bisher in Europa dominierenden Modelle komplett zugeordnet werden kann. Weder dem nordeuropäisch-skandinavischen, dem mitteleuropäischen, dem romanischen, noch dem angelsächsischen, obwohl viele Parallelen zu Letzterem erkennbar sind. Dieses »osteuropäische Arbeitsbeziehungsmodell« (Kohl/Platzer 2004) lässt sich im Unterschied zu den bestimmenden und das EU-Sozialmodell konstituierenden Trends in Westeuropa durch folgende Charakteristika umreißen (s. Kasten).

Arbeitsbeziehungen in Osteuropa und Kernelemente des EU-Sozialmodells

Osteuropa	Westeuropa
• Industrielle Beziehungen sind »etatistisch« geprägt: Der Tripartismus spielt bedeutende Rolle, vor allem durch den Mindestlohn als Ersatz für Tarifverträge. • Tarifverträge vollziehen sich primär auf Betriebsebene, da Arbeitgeber sich verweigern und Gewerkschaften durch Streik zu wenig Druck entfalten können. • Die Präsenz der Gewerkschaften in den Betrieben ist sehr lückenhaft. • Es besteht eine Fülle von Vorschriften, welche die Gewerkschaften z.T. eher einengen als fördern, zumal deren juristische Kontrolle äußerst begrenzt ist.	• Der Staat enthält sich tendenziell weitgehend einer Intervention in den Sozialdialog. Er korrigiert eher vorhandene Ungleichgewichte durch Regulierung. • Tarifverträge vollziehen sich in autonomer Gestaltung primär auf Branchenebene. Der Streik als Ultima Ratio dient ggf. der Kompromissfindung. • Präsenz der Gewerkschaften in den Betrieben wird ergänzt durch Betriebsräte. • Der rechtliche Rahmen überlässt den Akteuren des Sozialdialogs die nötige Gestaltungsfreiheit, im Konfliktfall bewirken Arbeitsgerichte die Normenkontrolle.

Angesichts dieser Sachlage stellt sich die Frage, inwieweit die tragenden Elemente des Europäischen Sozialmodells künftig vermehrt Eingang in die Arbeitsbeziehungspraxis Osteuropas finden können, oder ob nicht – als Negativszenario – diese Elemente unter dem Druck der globalen neoliberalen Deregulierung ihre Gestaltungskraft einbüßen. Die Idee des »sozialen Europa« würde damit zusätzlich infrage gestellt. Sie ist derzeit ohnehin durch bestimmte Weichenstellungen auf EU-Ebene und besonders durch die jüngsten Urteile des EuGH zum Vorrang der Marktfreiheiten vor sozialen Grundrechten belastet. Ganz zu schweigen von den derzeit noch kaum absehbaren Folgen der aktuellen Weltwirtschaftskrise.

War es zu Beginn der Transformation zunächst so, dass durch die Orientierung an den Arbeitsstandards Westeuropas ein »Sogeffekt« nach oben festzustellen oder zumindest zu erhoffen war, hat sich im Zuge einer Vielzahl von Standortverlagerungen mittlerweile ein umgekehrter Trend eingestellt: Unter Verweis auf die niedrigeren MOE-Standards und die durch Steuer- und Sozialdumping geförderten Wettbewerbsverzerrungen ist ein Abwärtsdruck auf die bestehenden Arbeitsbedingungen und Tarifnormen in der gesamten EU wirksam geworden.

Damit verläuft aber auch der sozioökonomische Konvergenzprozess in der EU anders als notwendig. Sein Tempo ist langsamer als ökonomisch möglich, bedingt durch Defizite der Strukturen der Arbeitsbeziehungen. Die Lösung der offensichtlichen Diskrepanzen zwischen Ost- und Westeuropa kann mittel- und langfristig aber nur in einer forcierten Annäherung und damit weiteren Integration im Rahmen eines erweiterten Europas bestehen. Dies erfordert als Voraussetzung eine verstärkte Förderung der Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa wie auch den Aufbau und die erweiterte Nutzung der nationalen und transnationalen Beteiligungsstrukturen. Konkret bedeutet dies:

- Einen dringend notwendigen Ausbau des Sozialdialogs in Betrieb und Unternehmen entsprechend der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation: Wesentliche Voraussetzung dafür ist die Errichtung einer Interessenvertretung in allen Unternehmenseinheiten einschließlich der immer zahlreicheren KMU.
- Ebenso wichtig ist ein auch nach der Beitrittsphase weiterhin intensiver internationaler Erfahrungsaustausch durch organisierte Praktika, gemeinsame Seminare und Trainings (u. a. in Verhandlungstechniken) ebenso wie eine verstärkte Kooperation in den bestehenden Europäischen Betriebsräten, den grenzüberschreitenden Interregionalen Gewerkschaftsräten (IGR) sowie im Rahmen gemeinsamer Aktionen des EGB.
- Daraus sind auch neue Impulse für erfolgreiche Image-Kampagnen und die Mitgliederwerbung unter Nutzung von westlichen Erfahrungen des Organizing zu erwarten.
- Transnationale Tarifkoordination ist gerade in kritischen Zeiten unerlässlich zur Aufrechterhaltung von Standards und eine angemessene Verteilungspolitik (s. das Beispiel des »Wiener Memorandum« mit seiner tarifpolitischen Abstimmung innerhalb der mittel- und südosteuropäischen Verbände der Metallbranche in Österreich, Tschechien, der Slowakei, Slowenien, Ungarn, Kroatien und der bayerischen IG Metall, einschließlich gemeinsamer Seminare, Aktionen und öffentlicher Demonstrationen).

Was die langfristige Konvergenzprognose betrifft, hat die EU-Kommission festgestellt, dass das Einholen des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der EU im Falle Sloweniens bei einer Fortsetzung des bisherigen Trends bereits innerhalb der nächsten 15 Jahre erreicht sein wird. Demgegenüber würde diese Zielmarge in den EU-Randgebieten in Südosteuropa und im Baltikum und Polen erst in drei bis vier Jahrzehnten möglich sein.[3] Die durch die anhaltende Migration in diesen Ländern bewirkten Engpässe des Arbeitskräftereservoirs in Teilarbeitsmärkten dürften diesen Anpassungsdruck an EU-Niveaus allerdings, wie neuerdings ersichtlich, bedeutend beschleunigen helfen, soweit die Migrationsströme durch die Wirtschaftskrise nicht wieder in Teilen umgekehrt werden.

3 EC, Enlargement, two years after, Brüssel 2006

Ernst Kistler · Georg Michenthaler · Frank Mußmann

Für mehr Qualität der Arbeit in Europa

Kapitel 5

Für mehr Qualität der Arbeit in Europa

Mehr und bessere Arbeitsplätze – es gibt deutliche Anzeichen dafür, dass zumindest in manchen Ländern dem zweitgenannten Ziel der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zu wenig Beachtung geschenkt wird. »Gute Arbeit« (bzw. »Decent work«, wie es in der ILO Declaration heißt) hat jedoch ihren eigenständigen Wert. Sie ist ein eigenständiges und unveräußerliches Ziel (Europäische Menschenrechtskonvention). Darüber hinaus gibt es inzwischen nicht nur wissenschaftlich eine ausreichende Evidenz um festzustellen, dass gute Arbeit auch von instrumenteller Bedeutung ist (vgl. z.B. Expertenkommission 2004) – im Sinne einer wichtigen Voraussetzung für die Innovativität und Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben und Volkswirtschaften, eine wichtige Voraussetzung von Inklusion und letztlich auch von Demokratie.

Wie die Europäische Kommission selbst in ihren Employment Reports 2007 und 2008 betont (vgl. European Commission 2007, 2008), wurde der Aspekt der Arbeitsqualität in der europäischen Beschäftigungspolitik und in vielen Mitgliedsstaaten der Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen um beinahe jeden Preis untergeordnet (»Jobs, Jobs, Jobs«). Dabei wurde und wird übersehen, dass prekäre Beschäftigung bzw. schlechte Arbeitsbedingungen oft wenig inklusiv und wenig nachhaltig sind, ja die Beschäftigungsfähigkeit der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sogar negativ tangieren und ihre gesellschaftliche Exklusion befördern können. Einer differenzierten Berichterstattung über die Arbeitsqualität käme demgegenüber sowohl die Funktion zu, Defizite und negative externe Effekte des Wirtschaftens mit aufzuzeigen, als auch gleichzeitig die Grundlage für eine präventive Orientierung zu legen (vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2007).

Dies ist nicht nur im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen eine wichtige Zielstellung, sondern für alle Beschäftigten wichtig: Ein Dumping bei den Arbeitsbedingungen, Lohndrückerei und eine verbreitete Angst um den Arbeitsplatz führen auch bei vordergründig nicht Betroffenen zu Belastungen bis hin zu psychosomatischen Erkrankungen. Solche Bedingungen sind aber auch wenig förderliche Voraussetzungen für Motivation, Produktivität und Innovationen. Insoweit sind auch die Unternehmen selbst Nutznießer ihrer Investitionen in eine verbesserte Arbeitsqualität. Gute Arbeit zahlt sich gerade auch für sie aus.

Angesichts des demographischen Wandels gewinnen diese Argumente eine zusätzliche Bedeutung und entfalten einen unmittelbaren Handlungsdruck. Wegen der bevorstehenden starken Zunahme in der Zahl und im Anteil älterer Erwerbspersonen (die Babyboomer kommen allmählich in dieses Alter) stehen altersgerechtes Arbeiten und alternsgerechtes Arbeiten auf der Agenda – d. h. förderliche Arbeitsbedingungen für bereits Ältere und präventiv qualitative Verbesserungen vor allem auch für die jüngeren Altersgruppen (vgl. Kistler 2008).

Im Kern geht es um die Frage der Arbeitsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitenden, der Arbeitslosen und der Stillen Reserve. Zentrale Teilziele bzw. Handlungsfelder der Arbeitsfähigkeit sind dabei a) Kompetenzerhalt und -förderung, b) Gesundheitsprävention inklusive Arbeitsschutz sowie c) Aspekte der Motivation (Führung, Entgelt) und Arbeitsorganisation. Die Arbeitsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist aber nur eine notwendige, noch keineswegs eine hinreichende Bedingung für ihre

Beschäftigungsfähigkeit. Hinzu kommen müssen eine entsprechende Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und die Bereitschaft der Arbeitgeber, ohne Diskriminierung alle Altersgruppen – ebenso beide Geschlechter, ethnische Minoritäten etc. – auch zu beschäftigen bzw. einzustellen. Rechtliche Regelungen wie Diskriminierungsverbote und Gleichstellungsgesetze reichen hier alleine nicht aus. Eine Arbeitsmarktberichterstattung muss – gerade angesichts der hohen Gruppenspezifität des Gegenstandes Arbeitsqualität – auch Rechtstatsachenanalyse sein.

Hinsichtlich einiger wichtiger Aspekte guter Arbeit (z. B. lebensbegleitendes Lernen, psychische Belastungen, »working poor«) zeigen Ergebnisse von Eurostat (das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften) und der Europäischen Stiftung (2007) in Dublin bzw. eine Reihe nationaler Befunde kaum Fortschritte und in einigen Ländern sogar teilweise deutliche Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen. Insgesamt gesehen wirken Leistungsverdichtung und Veränderungen in der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur in einer Weise zusammen, die wenig integrativ (im Sinne der europäischen Beschäftigungsstrategie) und darüber hinaus kostenträchtig ist (gerade auch im Sinne einer Verlagerung von Kosten auf die Sozialsysteme).

Stagnierende, teils sogar sinkende Weiterbildungsanstrengungen der Betriebe, eine hohe Zahl von »working poor«, ansteigende Anteile prekärer Beschäftigung und eine geradezu endemisch sich ausbreitende Arbeitsverdichtung und -intensivierung sind Beispiele für solche Fehlentwicklungen – jeweils in einer Reihe von Mitgliedsstaaten. Im Sinne einer vordringlich quantitativen Steigerung der Beschäftigungsquoten werden manche »Beschäftigungserfolge« so teuer erkauft, ohne zu beachten, von welcher Qualität diese neuen Arbeitsplätze sind.

Dabei ist zu bedenken, dass auch an der quantitativen Messung von Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit und den zugehörigen Statistiken teilweise erhebliche Kritik anzubringen ist – auf internationaler wie nationaler Ebene. Die inzwischen international üblich gewordene Definition von Beschäftigung (jede bezahlte Arbeit ab einer Stunde pro Woche) unter Missachtung der Entgelthöhe und der Arbeitsbedingungen sind Beispiele hierfür.

Als zunehmend problematisch erweist sich aber vor allem, dass in den meisten Ländern und auf europäischer Ebene zu wenig valide repräsentative Informationen über die Entwicklung der Arbeitsbedingungen vorliegen. In den europäischen wie in den nationalen Systemen sozialer Indikatoren bzw. in den gesellschaftlichen Berichtssystemen spielt das Thema Arbeitsqualität eine viel zu geringe Rolle. Im Sinne der europäischen Beschäftigungsstrategie zur Erhöhung der Qualität der Arbeit ist die Verbesserung der Informationsbasis eine notwendige Voraussetzung für eine zielführende Politik und für ein zukunftsgerichtetes Handeln nicht zuletzt der betrieblichen Akteure.

Aus diesen Gründen ist die Forderung des Wirtschafts- und Sozialausschusses nach einer Verbesserung der kontinuierlichen Berichterstattung zur Arbeitsqualität bzw. nach einem Index zur Arbeitsqualität in Europa uneingeschränkt zu unterstützen. Gegenwärtig liegen hierzu auf internationaler Ebene (z. B. ILO, ETUI-REHS, UNECE/ILO/EUROSTAT Task Force on the Measurement of the Quality of Employment) und aus einzelnen Mitgliedsstaaten (z. B. Österreich, Deutschland, Finnland) Vorarbeiten und teils schon elaborierte Instrumente vor. Ein Überblick über diese vorliegenden Mess- und Indikatorensysteme zeigt: Es gibt verschiedene Möglichkeiten der Differenziertheit und der Ebenen der Erfassung sowie der Konstruktion von zusammengesetzten Indikatoren. Man kann z. B. auf verschiedenen Stufen der Detaillierung Arbeitszufriedenheit erheben. Ein anderer Weg ist die – ebenfalls verschieden differenzierbare

– Beschreibung von Arbeitsbedingungen durch die Betroffenen[1] und die Erfassung der davon ausgehenden Belastungen. Daneben können im Prinzip auch »objektive« Informationen wie Arbeitslosenquoten, die Häufigkeit von Arbeitsunfällen etc. in ein Kennziffernsystem oder einen aggregierten Index einmünden.

Für die Entwicklung eines realitätsgerechten, praktikablen und nutzbringenden Berichts- und Indikatorensystems zu den Arbeitsbedingungen in Europa sind alle bisherigen Beispiele und Versuche wertvoll – die Diskussion beginnt nicht bei Null. Anhand der Beispiele des »Arbeitsklimaindex« der Arbeitnehmerkammer Oberösterreich (vgl. z.B. Preinfalk 2009) und des Index »Gute Arbeit« des Deutschen Gewerkschaftsbundes (vgl. z.B. DGB 2008) sollen hier kurz eine Reihe wichtiger Fragen erläutert werden, die – auch im Verhältnis zu den jüngst vorgestellten Indexberechnungen im Employment Report 2008 – diskutiert und geklärt werden müssen, um eine aussagefähige Berichterstattung über die Arbeitsqualität in Europa zu erreichen.

Der österreichische Arbeitsklimaindex (vgl. Hofinger, Michenthaler 1998) beruht im Kern auf jährlich rund 4.000 repräsentativen persönlichen Interviews mit abhängig Beschäftigten in vierteljährlichen Erhebungswellen à 1.000 Befragte. MigrantInnen mit für ein Interview ausreichenden Deutschkenntnissen sind inkludiert. Neuerdings wurde die Stichprobe auch auf selbstständige Beschäftigtenkategorien wie etwa freie DienstnehmerInnen ausgeweitet. Je zwei Erhebungswellen werden zu einer halbjährlichen Indexberechnung herangezogen. Der Fragebogen enthält 25 indexbildende Fragen. Daneben werden, abgesehen von der Soziodemographie, eine Reihe mehr oder weniger wechselnder thematischer Fragen sowie betriebliche und personenbezogene Hintergrundfragen für differenzierte Auswertungen erhoben. Der hierarchisch aufgebaute Index wird aus den 25 Basisindikatoren zu 16 Subdimensionen und vier Indexkomponenten (Gesellschaft, Unternehmen, Arbeitsplatz und Erwartungen) gewichtet aggregiert (zur Konstruktvalidität vgl. Raml 2006). 1997 wurde der Index erstmals erhoben. Mit Stand Dezember 2008 liegt eine seit 1997 ununterbrochene Zeitreihe mit insgesamt 25 Messpunkten vor. Neben der Publikation der eigentlichen Indexergebnisse werden thematische Sonderberichte veröffentlicht und weitere Monitore (z. B. Führungskräftemonitor, Arbeitsgesundheitsmonitor) (vgl. Raml 2009) getestet bzw. teilweise als dauerhafte Ergänzung gemeinsam mit dem Arbeitsklimaindex erhoben. Es wurde weiterhin ein Indikatorenset zur Erhebung der »resignativen Arbeitszufriedenheit« entwickelt, das fallweise zur Abschätzung der resignativen Anteile einer hohen Arbeitszufriedenheit trotz ungünstiger objektiver Arbeitsbedingungen herangezogen wird.

Eine hochfrequente Berichterstattung mit vierteljährlichen Pressekonferenzen, in denen auf aktuelle arbeitsbezogene Themenstellungen eingegangen werden kann, sowie die Zugänglichkeit der Indexwerte auf der Website der Arbeiterkammer Oberösterreich (www.arbeitsklima.at) mit eigenen Auswertungsmöglichkeiten ist Grundlage einer hohen Medienresonanz und Akzeptanz des Arbeitsklimaindex in der Fachwelt.

Eine Reihe von betrieblichen MitarbeiterInnenbefragungen in bedeutenden österreichischen Unternehmen stützen sich inzwischen auf das Konzept des Arbeitsklimaindex und ermöglichen durch den Bezug zu den externen Referenzdaten neue Einsichten in die subjektive Wahrnehmung des betrieblichen Arbeitsumfeldes (vgl. z.B. Michenthaler 2008, 2009a, 2009b).

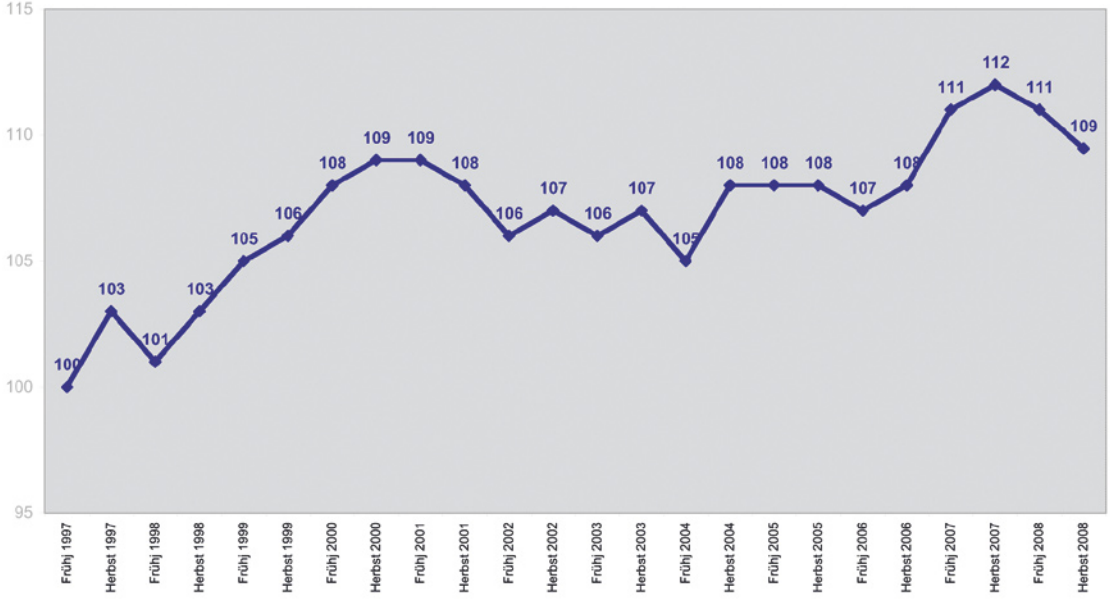
1 So wichtig Expertenurteile auf der Ebene betrieblicher Analysen auch sind – z. B. bei differenzierten Gefährdungsbeurteilungen konkreter Arbeitsplätze – als Basis für repräsentative Aussagen über die Arbeitsqualität in einem Land (einer Branche, Region etc.) sind sie ebenso ungeeignet wie die Summe von nicht zufällig (randomisiert) ausgewählten Betriebsbefragungen. Das eigene Urteil der betroffenen Beschäftigten über die Qualität ihrer Arbeitsbedingungen ist eine nicht zu vernachlässigende Datengrundlage.

Basis der Analysen sind Quer- und Längsschnittvergleiche von Indexwerten auf unterschiedlichen Aggregationsstufen. Die Erkenntnismöglichkeiten gehen aber weit darüber hinaus, was in einem zweiten Schritt an einem kleinen Beispiel zu den Effekten der Existenz von Betriebsräten auf die Arbeitsqualität verdeutlicht werden soll.

1. Entwicklung des Österreichischen Arbeitsklimaindex seit 1997

Zwischen 1997 und 2000 wurde – korrespondierend mit der verbesserten Arbeitsmarktlage – eine stetige Verbesserung des Arbeitsklimas ermittelt. Nach einer Stagnation bis Anfang 2006 errechnet sich bis zum Herbst 2007 eine weitere Verbesserung. In den letzten Messperioden des Jahres 2008 zeichnet sich – mit der Drohung einer tiefgreifenden Wirtschaftskrise im Gefolge des Zusammenbruchs des weltweiten Finanzsystems – nunmehr ein markanter Rückgang des Arbeitsklimas ab (vgl. Darstellung 1). So ist etwa der Anteil derjenigen, die hinsichtlich der wirtschaftlichen Zukunft Österreichs »sehr« oder »eher« optimistisch sind, zwischen dem Frühjahr und dem Herbst 2008 von 81 Prozent auf 72 Prozent signifikant gesunken.

Darstellung 1: Entwicklung des Österreichischen Arbeitsklimaindex (normierter Gesamtindex) 1997–2008

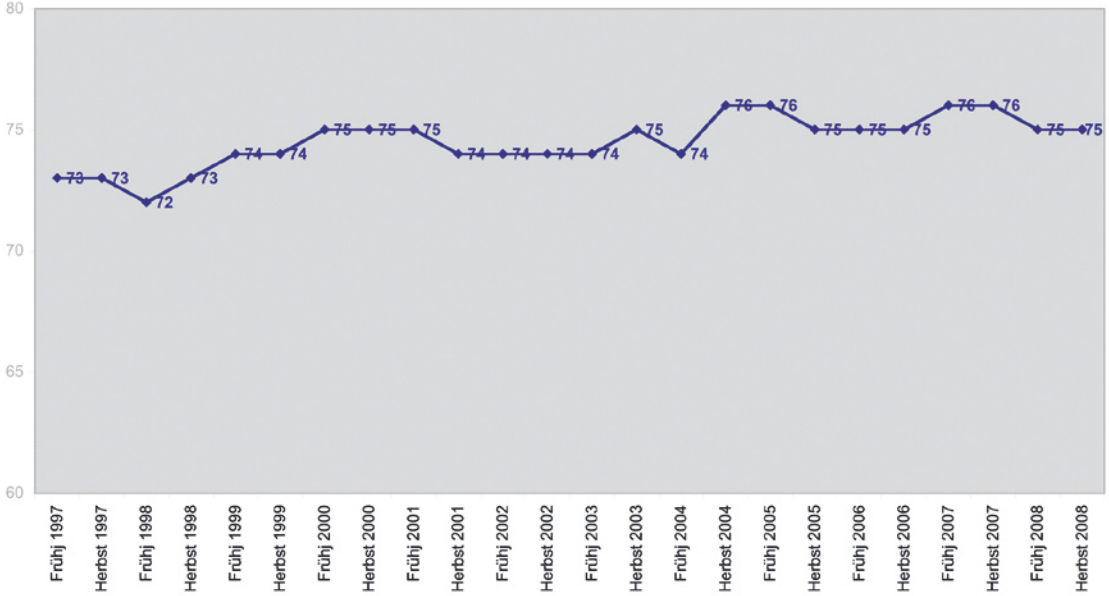


Die Teilindizes »Gesellschaft« und »Erwartungen« des Arbeitsklimaindex sind in ihren Ausprägungen in einem höheren Maße von der generellen Arbeitsmarktlage und der wirtschaftlichen Konjunktur bestimmt und unterliegen somit im Zeitverlauf größeren Schwankungen. Ersterer bewegte sich etwa zwischen einem Tiefstwert von 57 Indexpunkten im Frühjahr 1997 und einem Spitzenwert von 70 Punkten im Herbst 2007. Ähnlich waren die Entwicklungen des Teilindex »Erwartungen« mit jeweils 49 Punkten im Frühjahr 1997 und 1998 und einer maximalen Ausprägung von 59 in der ersten Jahreshälfte 2007.

Geringeren Schwankungen im Zeitverlauf der letzten Dekade unterlagen die Teilindizes »Betrieb« sowie insbesondere »Arbeit«. Ersterer bildet die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Zukunftsperspektiven des eigenen Betriebes, die Zufriedenheit mit dem Führungsstil, mit dem Ansehen des Betriebes sowie mit den Sozialleistungen ab. Der niedrigste Wert betrug jeweils 68 Punkte im Frühjahr 1997 und 1998, der Höchstwert 75 Punkte im Verlauf des Jahres 2007 sowie im Frühjahr 2008.

Der hohe Stellenwert, der in der Konstruktion des Arbeitsklimaindex der »Arbeitsplatzzufriedenheit« im engeren Sinn zukommt, wird dadurch unterstrichen, dass der Teilindex »Arbeit« durch 15 der 25 Einzelindikatoren repräsentiert wird und zudem mit einem Gewicht von 40 % gegenüber nur jeweils 20 % der übrigen Teilindizes in die Berechnung des Gesamtindex eingeht.

Darstellung 2: Entwicklung des Teilindex »Arbeit« 1997–2008



Die Schwankungen des Teilindex »Arbeit« bewegten sich im Beobachtungszeitraum 1997 bis 2008 in einer schmalen Bandbreite von einem Minimum von 72 bis zu einem Maximalwert von 76 Indexpunkten (vgl. Darstellung 2).

Auffällig ist im Langzeitvergleich zwischen 1997 und 2007 der Rückgang in der Subdimension »körperliche Belastungen« von 29 auf 23 Indexpunkte. Auch die Innovationsbelastungen lagen gegen Ende des Beobachtungszeitraums deutlich niedriger als zu Beginn der Messungen. Im ersteren Befund spiegeln sich u. a. strukturelle Veränderungen in der Arbeitswelt der letzten Dekade wider, in der sich der Anteil manuell handwerklicher Arbeitertätigkeiten mit entsprechenden körperlichen Belastungen zugunsten von Angestelltentätigkeiten verringert hat. Die sinkenden Innovationsbelastungen wiederum sind im Zusammenhang mit der einsetzenden »Normalisierung« nach einer intensiven Liberalisierungs- und Entstaatlichungsphase in der österreichischen Wirtschaft der späten 1990er-Jahre zu sehen.

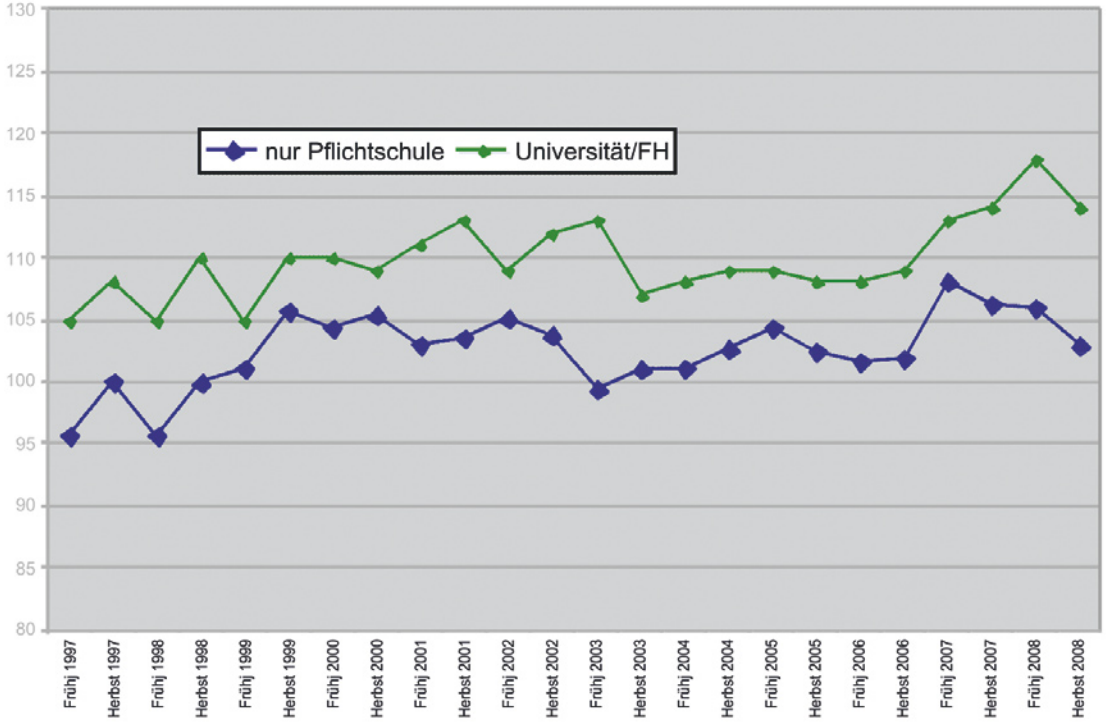
Im Zusammenhang betrachtet illustrieren einige Detailergebnisse des Arbeitsklimaindex im Verlauf der letzten Dekade die durchaus erfolgreichen Strategien von Unternehmen, Arbeitszufriedenheit – und damit Motivation und Produktivität – mit der Forderung nach Wirtschaftlichkeit und Konkurrenzfähigkeit, sprich geringe Personalkosten, nach Möglichkeit in Einklang zu bringen:

So führen etwa ein hohes Arbeitszeitausmaß und zunehmende Arbeitsverdichtung in zahlreichen Beschäftigtengruppen – insbesondere bei qualifizierten Angestellten – nicht zwangsläufig zu subjektiv höheren Belastungen durch Zeitdruck. Größere Entscheidungsspielräume und höhere Arbeitszeitautonomie – bis hin zur tendenziellen Verschränkung von Arbeitszeit und Freizeit –, unterstützt durch auf Selbststeuerung gestützte Führungskonzepte, sind mögliche Erklärungen dafür, dass trotz allenthalben in der Arbeitswelt beobachteter objektiver »Beschleunigung« die subjektiven Belastungen durch Zeitdruck in den zehn Jahren nach 1997 sogar noch leicht gesunken sind und die Zufriedenheit mit dem Führungsstil heute signifikant höher ist.

Kennzeichnend ist umgekehrt aber auch, dass – neben zahlreichen nach oben weisenden Indikatoren des Arbeitsklimaindex – die subjektive Einkommenszufriedenheit seit 1997 stagniert und auch zum Zeitpunkt der höchsten Ausprägung des Gesamtindex im Frühjahr 2007 nicht über das Ausgangsniveau von 1997 hinaus kam.

Als entscheidendes Kriterium für das subjektive Arbeitsklima in der Konstruktion des Österreichischen Arbeitsklimaindex erweist sich die formale Qualifikation: Je höher das Ausbildungsniveau der Beschäftigten, desto niedriger sind im Regelfall spezifische Belastungen, insbesondere jene körperlicher Natur, und desto höher sind zahlreiche Zufriedenheitsindikatoren und somit die Teilindizes und der Gesamtindex.

Darstellung 3: Entwicklung des Arbeitsklimaindex nach formaler Qualifikation 1997–2008



Wie die Darstellung 3 zeigt, weisen etwa ArbeitnehmerInnen mit nur Pflichtschulabschluss gegenüber jenen mit akademischer Ausbildung über den gesamten Beobachtungszeitraum einen um 4 bis 12 Punkte niedrigeren Arbeitsklimaindex auf. Während sich die Differenz in den Perioden des generellen Anstiegs in den Jahren 2006/2007 lediglich zwischen 5 bis 8 Indexpunkten bewegte, ergibt sich nunmehr in der Periode des Abstiegs eine Spreizung von 11 bis 12 Indexpunkten. Während vom Frühjahr 2007 bis zum Herbst 2008 das Arbeitsklima der Beschäftigten mit akademischem Abschluss sogar noch um einen Punkt (von 113 auf 114) gestiegen ist, ist im selben Zeitraum jener der untersten Bildungsgruppe um 5 Indexpunkte (von 108 auf 103) gefallen.

Seit Beginn der Messungen wird allerdings eine zunehmende Spreizung der gemessenen Werte zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen beobachtet.

2. Effekte der Existenz von Betriebsräten

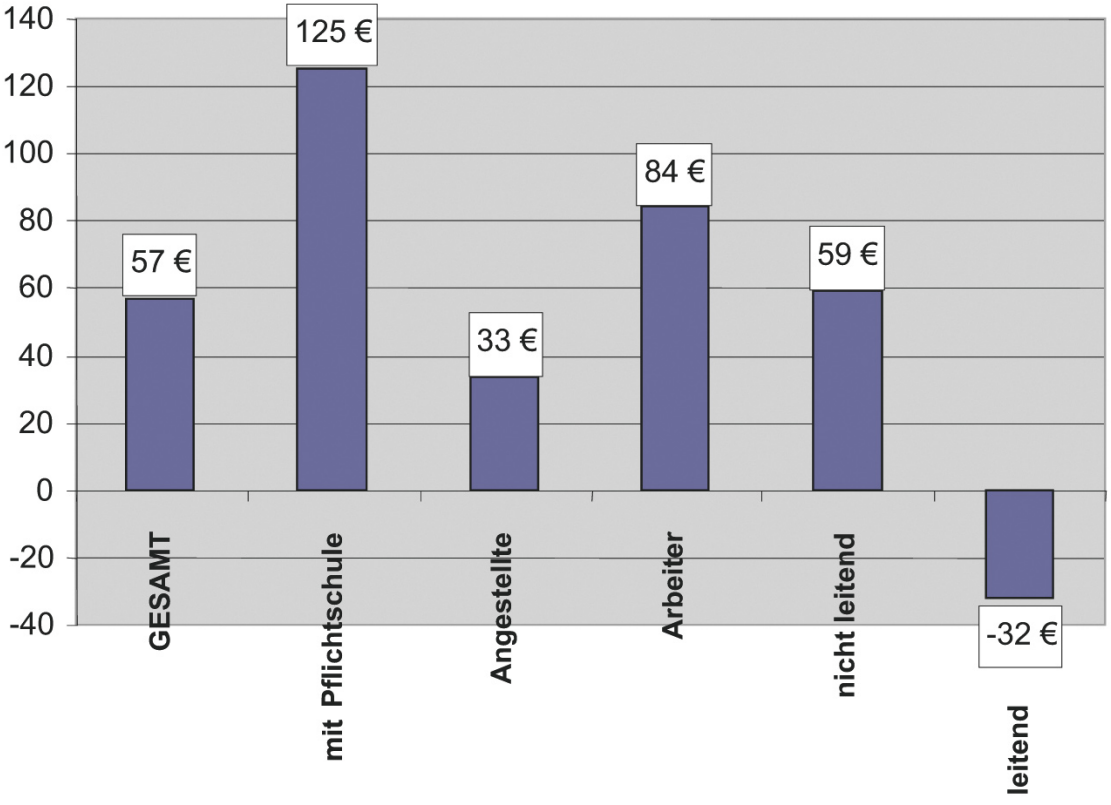
Anhand nur eines weiteren Beispiels aus einer großen Anzahl von thematischen Querschnittsanalysen der letzten Dekade soll die vielseitige Anwendbarkeit des Österreichischen Arbeitsklimaindex in einem generellen Berichtssystem für die Förderung »Guter Arbeit« illustriert werden:

Die zu analysierende Fragestellung war jene nach dem Zusammenhang der Existenz von Betriebsräten und Arbeitsbedingungen in den entsprechenden Betrieben (vgl. Michenthaler 2005). Die sekundärstatistische Analyse aus dem umfangreichen Datenfundus des Arbeitsklimaindex stützte sich – auf Grundlage ausgewählter Indikatoren – auf einen Vergleich privatwirtschaftlicher Unternehmen der Größenklasse zwischen 20 und 99 Beschäftigten mit einer annähernden Gleichverteilung solcher mit und ohne betrieblicher Interessenvertretung.

Es zeigte sich ein moderierender Einfluss von Betriebsräten auf unterschiedlichen Ebenen: Sowohl die subjektive Arbeitsplatzsicherheit als auch die durchschnittliche Dauer der Betriebszugehörigkeit war in den Betrieben mit Betriebsrat signifikant höher, bemerkenswerte Unterschiede zeigten sich auch in der Einkommenshöhe und -verteilung:

In Privatbetrieben der genannten Größenklasse mit Betriebsrat verdienten die Beschäftigten im Durchschnitt der Jahre 1997–2005 monatlich um netto 57 Euro mehr, als jene ohne Vertretung. Dieser Unterschied könnte noch durch die längeren Betriebszugehörigkeiten erklärt werden – nicht jedoch die außerdem beobachtete weitaus geringere Lohnspreizung: so verdienten in den Betrieben mit Interessenvertretung – im Vergleich zur Kontrollgruppe – Personen mit nur Pflichtschulabschluss sogar 125 Euro mehr, umgekehrt aber leitende Angestellte um 32 Euro weniger (vgl. Darstellung 4).

Darstellung 4: Differenz des monatlichen Netto-Durchschnittseinkommens von Beschäftigten in Privatbetrieben zwischen 20 und 99 Beschäftigten mit Betriebsrat gegenüber jenen ohne Betriebsrat (kumulierte Werte 1997–2005)



Das Beispiel des österreichischen Arbeitsklimaindex mit seinen vierteljährlichen repräsentativen Erhebungen und seiner regelmäßigen öffentlichen Darstellung und Diskussion weist eindrucksvoll den »politischen« Wert eines derartigen Instrumentes – auch für Europa – nach:

Da die Auswertungen aus dem stetig wachsenden und inhaltlich erweiterten Datenbestand Aktualität und Relevanz haben, ist der Österreichische Arbeitsklimaindex inzwischen ein allgemein anerkanntes Standardinstrument für die Beschreibung der österreichischen Arbeitswelt geworden.

Dabei ist der Arbeitsklimaindex – wenngleich wissenschaftlich fundiert – keineswegs wertfrei, sondern erläutert und argumentiert aus einer klaren Interessenposition, in der Arbeitszufriedenheit – bewirkt durch gute Arbeitsbedingungen – ein Wert an sich ist, und nicht primär Mittel zur Steigerung von Motivation und Produktivität.

Zu diesem humanistischen Ansatz gehört auch, der Arbeit als menschlichem Lebensvollzug ihren eigentlichen Stellenwert – neben dem der rein materiellen Existenzsicherung – zurückzugeben. Auch das kann ein realitätsgerechtes Indikatorensystem bewirken. Im Vordergrund steht allerdings die ganz wichtige und unerlässliche Aufgabe, auf Schattenseiten hinzuweisen und damit politischen Druck für Korrekturen zu erzeugen.

3. Der deutsche DGB-Index Gute Arbeit

Seit 2007 veröffentlicht der Deutsche Gewerkschaftsbund jährlich den Index Gute Arbeit, der auf rund 6.000 postalischschriftlich erhobenen Interviews bei (deutschsprachig antworten könnenden) abhängig Beschäftigten beruht (vgl. Fuchs, Ebert, Kistler 2006; Fuchs 2009). Grundlage für die repräsentative Befragtenauswahl ist das Access-Panel von TNS-Infratest Sozialforschung. Der Fragebogen enthält neben der Soziodemographie 31 indexbildende Fragen. Diese werden zu 15 Indexdimensionen und 3 Teilindizes (Belastungen, Ressourcen, Einkommen/Sicherheit) sowie schließlich zu einem summarischen Gesamtindex aggregiert. Durch die hierarchische Indexkonstruktion entsteht eine indirekte Gewichtung. Konsequent sind alle indexbildenden Fragen so formuliert, dass es um eine subjektive Beschreibung des eigenen Arbeitsplatzes durch die Beschäftigten und die von ihnen registrierten, daraus jeweils resultierenden Belastungen geht. Daneben enthält der sechsseitige Fragebogen weitere – nicht in den Index eingehende – Fragen zu einer komplexeren Messung der Arbeitszufriedenheit, zu den Ansprüchen der Beschäftigten an gute Arbeit (entsprechend der 15 Indexdimensionen) sowie in jährlichen Modulen wechselnde Fragen zu spezifischen Arbeitsthemen (Arbeitszeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Weiterbildung etc.). Die bisherigen Ergebnisse zeigen große gruppenspezifische Differenzen in der Arbeitsqualität und im Vergleich zwischen den Anspruchsniveaus und der Arbeitsplatzbeschreibung. Die Konstruktvalidität ist gerade auch im Zusammenhang zu den nicht indexbildenden Variablen sehr hoch (vgl. dazu unten einige Beispiele).

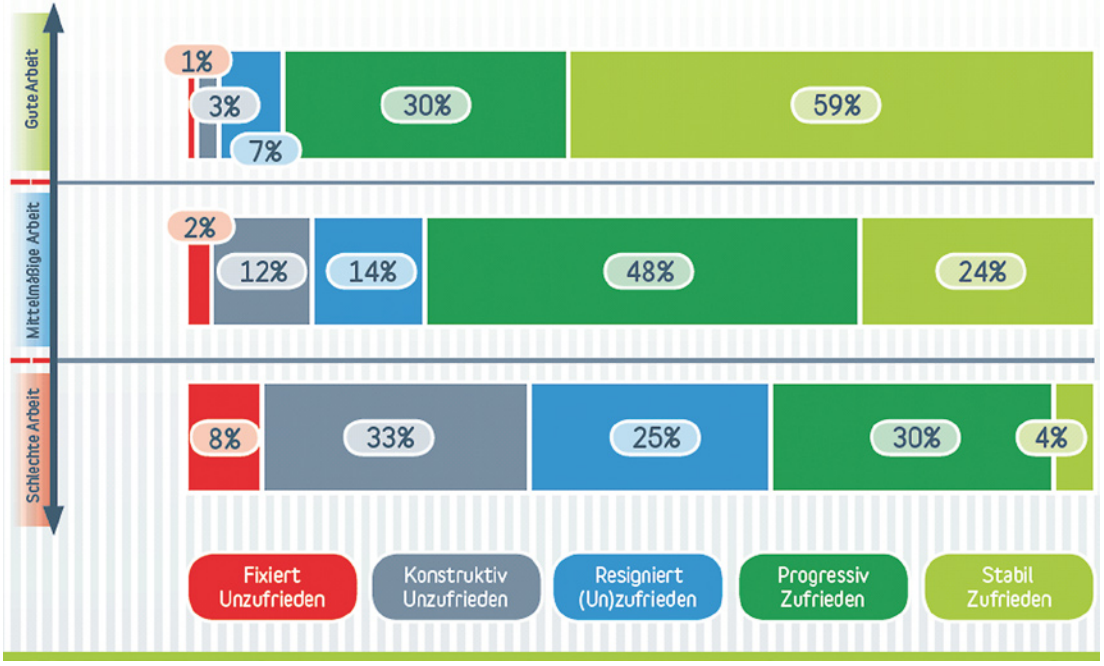
Neben der öffentlichkeitswirksamen jährlichen Publikation der Ergebnisse werden vielfältige Sonderauswertungen erstellt und publiziert (vgl. DGB 2008a). Die bisherige Resonanz in den Medien ist hoch, ebenso die Akzeptanz in der Fachdebatte – bei allerdings teilweise scharfer Ablehnung aus dem Arbeitgeberlager.

Die nachfolgenden Ergebnisbeispiele aus den Auswertungen zum deutschen DGB-Index Gute Arbeit demonstrieren zunächst, warum die Konstruktion eines solchen zusammengesetzten, hierarchisch in eine Kennziffer mündenden Indikators Sinn macht (vgl. auch OECD 2005). Mit vielen Einzelkennziffern lässt sich ein solcher Zusammenhang schlicht nicht so klar und verständlich zeigen. Darstellung 5 setzt den Index, der die Arbeitsqualität aus Sicht der Beschäftigten beschreibt, in Beziehung zu der im Fragebogen ebenfalls abgefragten Arbeitszufriedenheit. Letztere wird in Anlehnung an ein in den 1970er-Jahren von Bruggemann (vgl. Bruggemann u.a. 1975)

entwickeltes Konzept in fünf Stufen gemessen, die z. B. auch den Aspekt resignativer Zufriedenheit berücksichtigt (– mangels Alternativen richten sich »resignativ Zufriedene« zur Reduzierung kognitiver Dissonanzen in eigentlich schlechten Arbeitsbedingungen ein). Der DGB-Index kann als summarische Kennziffer Werte zwischen 0 und 100 Punkten als Ausdruck extremst schlechter bzw. absolut perfekter Arbeitsbedingungen in allen Dimensionen annehmen. Dabei wird in groben Kategorien zwischen schlechter (0 bis unter 50 Punkte), mittelmäßiger (50 bis unter 80 Punkte) und guter Arbeit (80 und mehr Punkte) unterschieden.

Wie Darstellung 5 zeigt, besteht ein klarer und sehr signifikanter Zusammenhang zwischen beiden Kennziffern: Je höher die Punktzahl beim Arbeitsqualitätsindex (DGB-Index), um so höher ist der Anteil der Zufriedenen und um so geringer ist der Anteil der Unzufriedenen. Dass dieser klare Zusammenhang mit ähnlich starkem Effekt auch bei der Differenzierung in Teilgruppen der Befragten Bestand hat und sich auch in den verschiedenen Erhebungen als stabil erweist, ist ein eindeutiges Indiz für die Validität der Indexkonstruktion.

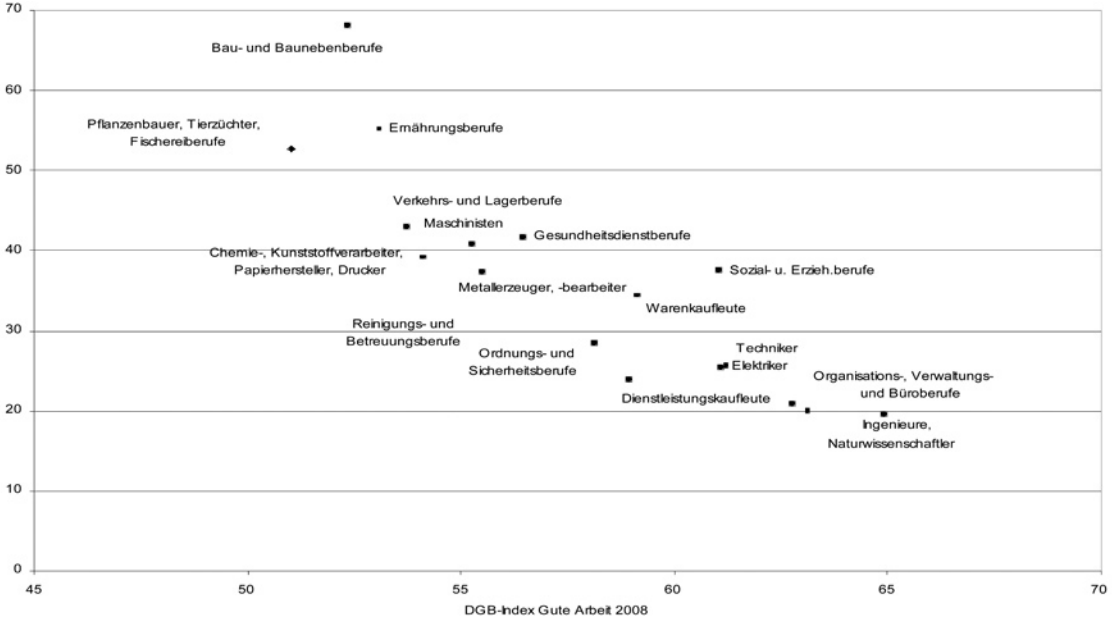
Darstellung 5: Arbeits(un)zufriedenheit im Zusammenhang mit der Arbeitsqualität (DGB-Index)



Quelle: DGB-Index Gute Arbeit 2008; INIFES.

Gleiches gilt auch für die in Darstellung 6 und 7 gezeigten Zusammenhänge. In Beziehung zueinander gesetzt werden – in der Differenzierung nach Berufsgruppen – jeweils die Werte für den Index der Arbeitsqualität und die ebenfalls in den Umfragen mit erhobene (und nicht in die Indexberechnung eingehende) subjektiv erwartete Arbeitsfähigkeit bis zur Rente[2] (Darstellung 6). Darstellung 7 zeigt die Relation des DGB-Index zum Anteil an vorzeitigen Verrentungen wegen verminderter Erwerbsfähigkeit der betrachteten Berufsgruppen. Es zeigt sich, dass zwischen der durch den Index beschriebenen Arbeitsqualität und sowohl der abgefragten subjektiv erwarteten Arbeitsfähigkeit bis zur Rente, als auch dem »objektiven« Indikator Anteil der Erwerbsminderungsrenten an allen Rentenzugängen ein klares Muster besteht.

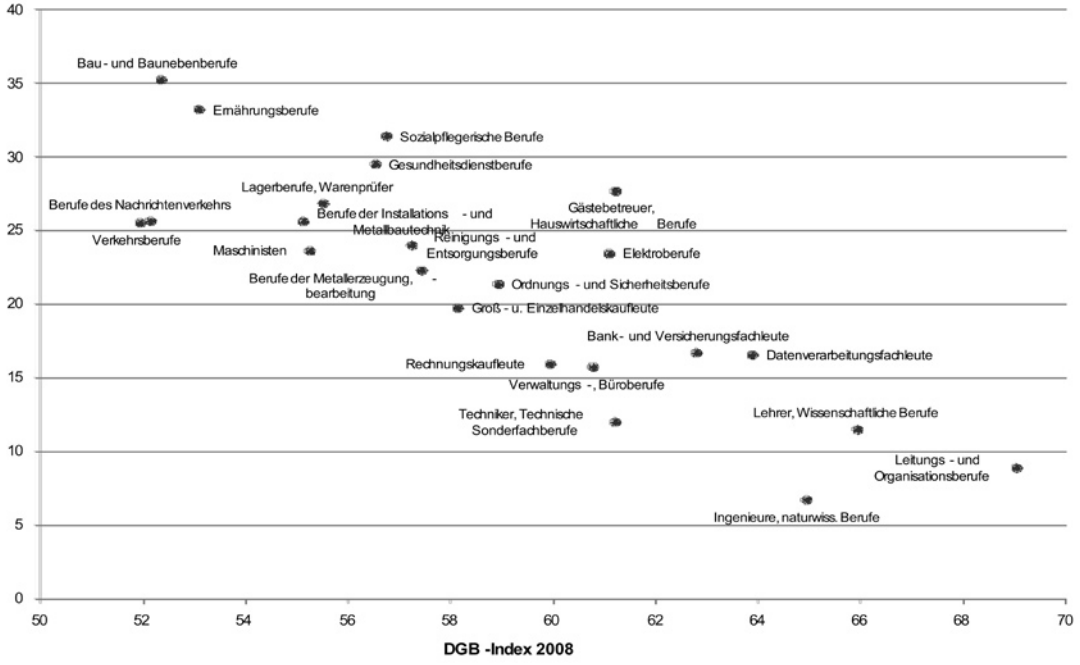
Darstellung 6: Subjektive Erwartung der Arbeitsfähigkeit in der jetzigen Tätigkeit bis zur Rente und Arbeitsqualität laut DGB-Index Gute Arbeit nach Berufsgruppen



Quelle: DGB-Index Gute Arbeit 2008; INIFES

2 Die Frageformulierung hierzu lautet: »Bitte denken Sie einmal an Ihre Arbeit und Ihren Gesundheitszustand: Meinen Sie, dass Sie unter den derzeitigen Anforderungen Ihre jetzige Tätigkeit bis zum Rentenalter ausüben können?« Diese Frage hat sich in verschiedenen nationalen und internationalen Studien als guter (berufs-) gruppenspezifischer Prädikator für vorzeitige Berufsaustritte wegen Erwerbsunfähigkeit erwiesen.

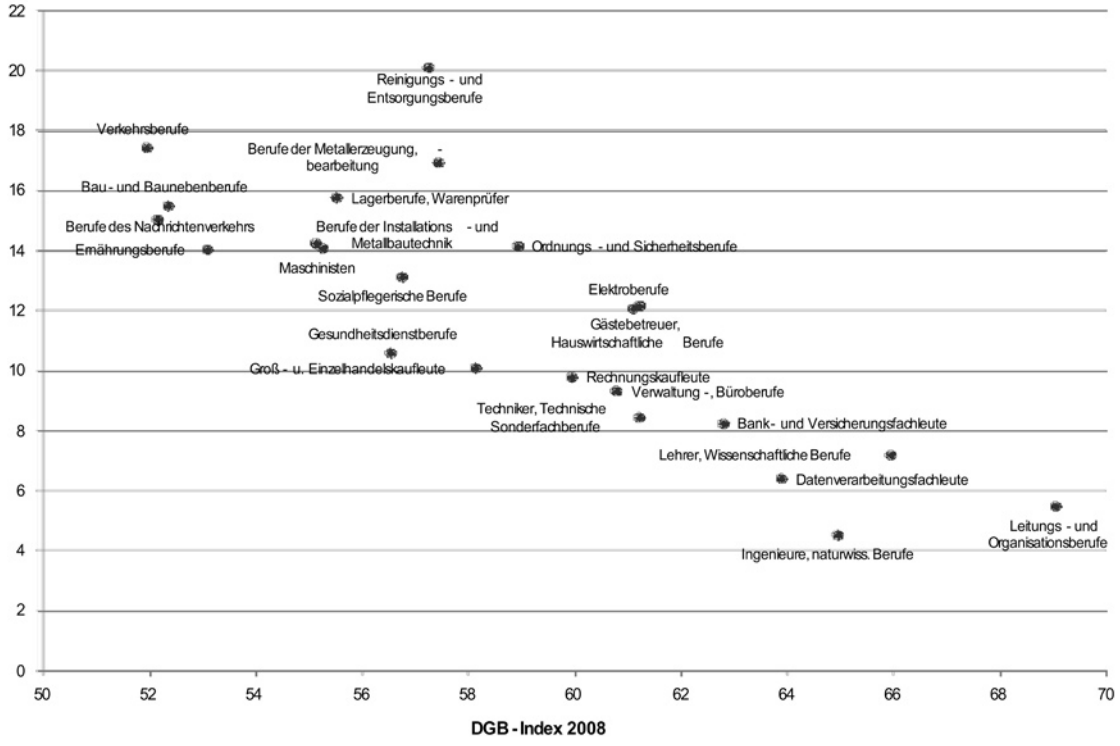
Darstellung 7: Anteil der Erwerbsminderungsrenten an allen Rentenzugängen und Arbeitsqualität laut DGB-Index Gute Arbeit nach Berufsgruppen



Quelle: DGB-Index Gute Arbeit 2008; INIFES und Daten der Deutschen Rentenversicherung Bund

Als letztes Beispiel sei hier – wiederum in der Differenzierung nach Berufsgruppen – der Zusammenhang zwischen dem Index Gute Arbeit und dem Fehlzeitenindikator der Arbeitsunfähigkeitstage je 100 Mitglieder wiedergegeben (vgl. Darstellung 8). Obwohl letztere Kennziffer recht schwierig, da von vielen Einflussfaktoren abhängig ist, ergibt sich wiederum ein klares Muster, das den Erwartungen entspricht. Kurzum: die mit dem Index Gute Arbeit konstruierte Maßzahl erweist sich als hoch valide für die Messung von Arbeitsqualität.

Darstellung 8: Fehlzeiten und Arbeitsqualität laut DGB-Index Gute Arbeit nach Berufsgruppen



Quelle. DGB-Index Gute Arbeit 2007 und Daten des BKK-Bundesverbandes

4. Zur Europäischen Ebene

Verglichen mit dem im Employment Report 2008 vorgestellten ersten Ansatz eines Europäischen Index (vgl. European Commission 2008) bestehen bei den gezeigten nationalen Beispielen aus Österreich und Deutschland einige essenzielle methodische Unterschiede, die diskutiert, weiter in ihren Konsequenzen erforscht und mit Blick auf eine künftige Berichterstattung zur Arbeitsqualität in Europa teilweise auch experimentell ausgetestet werden müssen. Exemplarisch seien genannt:

- Das deutsche und das österreichische Beispiel einer Indexkonstruktion beruhen beide auf jeweils für diesen Zweck erhobenen – recht großen – Repräsentativumfragen. »Objektive« Indikatoren (im Sinne von Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten) spielen nur im österreichischen Arbeitsklimaindex eine (eher untergeordnete) Rolle. Die Lösung des Employment Reports ist dagegen eine Mischung aus subjektiven und vielen objektiven Indikatoren. Überlegenswert erscheint es aber demgegenüber, für einen zu etablierenden Europäischen Arbeitsindex die Ebene der subjektiven Beschreibung und objektive Maßzahlen strikt getrennt zu halten (– das schließt weitergehendes Bemühen um eine Zusammenfassung in einer gemeinsamen Meta-Kennziffer natürlich nicht aus). Die methodische Stringenz – insbesondere auch mit Blick auf Validitäts- und Reliabilitätstests – einer getrennten Behandlung in einem hierarchisch aufgebauten Index sollte nicht aufgegeben werden. Auch lassen sich so – wie oben gezeigt – Zusammenhänge zwischen objektiver und subjektiver Seite auf verschiedenen Ebenen klarer herausarbeiten und prüfen.
- Offen ist die Frage, in welcher Periodizität ein solcher Index auf Europäischer Ebene errechnet bzw. die entsprechenden Daten erhoben werden sollten. Ein Jahr erscheint uns wegen der geringeren Schwankungen bei den Arbeitsbedingungen und des nicht unerheblichen empirischen Aufwands als eher zu häufig. Die Zeitabstände, mit denen die Europäische Stiftung in Dublin die European Working Conditions Surveys (EWCS, ca. fünf Jahre) erhebt, sind dagegen zu groß. So können die Effekte, die von konjunkturellen Schwankungen ausgehen, nicht ausreichend erfasst werden. Das Trend-Zyklus-Problem bei Zeitreihen ist bei so langen Zyklen nicht handhabbar. Überhaupt wäre es begrüßenswert, zwischen den EWCS-Studien und einem Europäischen Index der Arbeitsqualität weder Konkurrenz noch Substitution zu sehen. Langfristig sollten sich die beiden Instrumente eher gegenseitig ergänzen, »kontrollieren« und stützen.
- Der Gewichtung der verschiedenen Indexdimensionen muss gerade in einem international vergleichend anzulegenden Index eine besondere Beachtung zukommen (Dabei ist zu bedenken, dass auch ein »Verzicht« auf Gewichtungen eine Entscheidung für Gewichte bedeutet!). Angesichts der unterschiedlichen Entwicklungsstände der Volkswirtschaften, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen in den verschiedenen EU-Ländern ist dabei aber darauf zu achten, dass als Maßstab nicht etwa die Standards der »Nachzügler« gewählt werden – zum Beispiel um ihnen allzu »schlechte Noten« zu ersparen. Gute Arbeit ist eine Zukunftsinvestition und darum in allen Ländern unverzichtbar.

Gerade beim letzteren Punkt wurde bei den Diskussionen im ZAUBER-Prozess auch das Argument vorgetragen, eine »zu anspruchsvolle« Indikatorik, ja sogar bereits die Bildung eines summativen Index (d. h. einer zusammenfassenden Ziffer) sei international nicht durchsetzbar. Man solle daher, ähnlich wie bei den Laecken-Indikatoren, auf eine zusammengesetzte, hierarchische Indexbildung – und deren analytische Vorteile – ganz verzichten. Unbenommen des z. B. von ILO-Vertretern vorgetragenen Arguments, dass es

diesbezüglich schmerzliche Erfahrungen mit konkurrierenden Schwellenländern etwa in Asien gibt: Für europäische Länder, die sich einem Modell verpflichtet haben, das »mehr und bessere Arbeitsplätze« verspricht, kann eine solch defensive Haltung nicht gelten! Politische Widerstände in diesem Punkt sollten nicht als Hindernis, sondern eher als Herausforderung gesehen werden.

Zweifellos kann man Indexkonstruktionen zu einem so komplexen Gegenstand wie der Qualität von Arbeit auf sehr verschiedene Art anlegen. Zwar gibt es methodische Standards, die unbedingt zu beachten sind – als wichtige Quelle und Norm sollte hier das OECD-Handbook on Constructing Composite Indicators (OECD 2005) dienen. Dennoch ist die Wahl eines Indikatorenmodells nicht prädeterminiert. Auch ist zu beachten, dass die Datenbasis solcher Indexbildungen nicht kleine klinische oder betriebliche Erhebungen sind, sondern Massenumfragen mit all ihren Vor- und Nachteilen, die sich teils recht sperrig zu den üblichen psychometrischen Testkriterien verhalten.

Diese kurzen methodischen Hinweise sind wohlgemerkt nicht als generelle Kritik an der erstmaligen Präsentation eines Arbeitsindex durch die Europäische Kommission 2008 anzusehen. Mit dem Employment Report 2008 hat die Kommission vielmehr erstmals ein Indikatorensystem und Konzepte für Indexkonstruktionen vorgestellt und exemplarisch ausgeführt. Dies ist an sich schon ein begrüßenswerter Fortschritt. Dennoch bleiben viele Fragen offen und noch sind viele theoretische und methodische Punkte zu klären.

5. Fazit

Der Employment Report 2008 beruht, so viel sei kritisch angemerkt, ebenso wie einige andere der vorliegenden Instrumente zur Messung von Guter Arbeit/Decent work, auf einem ausgeprägten Pragmatismus: verwendet werden Daten, die mehr oder minder leicht verfügbar sind. Gerade in der Frage, ob man einen (möglichst) hierarchisch aufgebauten Index – mit einer Kennziffer als verdichtetes Gesamtresultat – anstreben will oder nicht, ist eine gewisse politische Konfliktscheu erkennbar: Man läuft so Gefahr, sich langfristig mit »zu wenig Differenzierung und Repräsentativität« zufrieden zu geben. Die entstehenden Länder-Rankings würden einen späteren höherwertigen internationalen Konsens über ein (originäres) Berichts- oder Indikatorensystem zur Arbeitsqualität nicht gerade leichter machen.

Bei einer internationalen Komparatistik zur Arbeitsqualität, die sich nur auf bereits in den verschiedenen Ländern verfügbare Daten und Indikatoren beschränkt und auf aggregierte komplexere Indexbildungen verzichtet, besteht die Gefahr des »Downgradings« der Ansprüche an die Aussagekraft verfügbarer Daten: Erfahrungsgemäß ist in den Ländern mit evident schlechten Arbeitsbedingungen auch die Verfügbarkeit von differenzierten Daten zur Arbeitsqualität eher gering. Man kann und darf hier die methodischen Ansprüche nicht im Interesse einer leichten Datenverfügbarkeit an denjenigen Ländern orientieren, in denen die Datenlage – und die Arbeitsqualität – am schlechtesten ist! Anspruchsvollere Indexkonstruktionen motivieren Länder mit schlechterer Datenlage demgegenüber eher zu entsprechenden Anstrengungen. Im günstigsten Fall entsteht so aus mehr Transparenz und Aufklärung – ganz im Sinne der Methode der Offenen Koordinierung – auch ein Handlungszwang zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen selbst.

Aus diesen Überlegungen heraus sind – den erwähnten Forderungen des Wirtschafts- und Sozialsausschusses folgend – mehr Forschungsanstrengungen und auch mehr (originäre) Datenerhebungen unverzichtbar.

Als erste Schritte sollten die existierenden nationalen Erfahrungen ausgewertet und Maßnahmen zur Verbesserung der europäischen Vergleichbarkeit eingeleitet werden. Dazu ist es dringend notwendig, durch entsprechende Forschungsarbeiten und die Förderung der Kooperation der einschlägig arbeitenden Akteure die besten Wege zu einer Anwendung auf Europäischer Ebene zu prüfen. Eine solche Prüfung muss sich beispielsweise mit folgenden Fragen auseinandersetzen:

- Sollen in entsprechende Berichts- oder Indikatorensysteme sogenannte objektive Daten (z. B. aus der amtlichen Statistik) und sogenannte subjektive Daten (aus Beschäftigtenbefragungen) gemeinsam eingehen? Sollten sie bei Indexbildungen gemischt oder getrennt aggregiert werden?
- Wie können internationale Komparatistik und (wohl differenziertere) nationale Indikatorensysteme kompatibler und anschlussfähig aufgebaut werden?
- Wie valide sind die einzelnen Indikatoren – auch bei Anwendung in verschiedenen Ländern, Wirtschaftssektoren, »Kulturen« usw.?
- Möglichkeiten einer theoriegestützten Methodendiskussion und externer Validierung?
- Welche Datengrundlagen können bzw. sollten verwendet werden? Synthetische Indices oder Primärerhebungen? Paneldaten?
- Gegebenenfalls: Ausweitung des European Working Conditions Survey (EWCS) oder des European Labour Force Survey (LFS)?

Ein solches Unterfangen ist, wie schon erwähnt, kein Ersatz und keine Konkurrenz für andere Erhebungen wie etwa die im mehrjährigen Abstand durchgeführten Untersuchungen der Stiftung in Dublin oder andere detaillierte Erhebungen. Genauso wenig enthebt ein Index zur Arbeitsqualität von der Notwendigkeit der Verbesserung anderer Berichtssysteme (von den Weiterbildungsstatistiken bis zur Statistik der Berufskrankheiten). Vielmehr müssen diese Aktivitäten so angelegt werden, dass sie möglichst Ergebnisvergleiche erlauben und sich gegenseitig befruchten. Daneben sind aber vertiefend auch mehr Analysen über die Entwicklung (und die Auswirkungen) unzureichender Arbeitsbedingungen notwendig.

Kapitel 6

Thorsten Schulten

Zehn Jahre europäische Koordinierung der Tarifpolitik – eine Zwischenbilanz

Zehn Jahre europäische Koordinierung der Tarifpolitik – eine Zwischenbilanz

Ende der 1990er-Jahre haben sich die Gewerkschaften erstmals darauf verständigt, ihre nationale Tarifpolitik auf europäischer Ebene zu koordinieren. Ausschlaggebend für diese Entwicklung war die Einführung der Europäischen Währungsunion (EWU) zum 1. Januar 1999. Mit dem Wegfall des Wechselkursmechanismus können ökonomische Entwicklungsunterschiede zwischen den einzelnen Staaten nicht mehr durch eine entsprechende Auf- oder Abwertung der nationalen Währung ausgeglichen werden. Nach herrschender ökonomischer Lehre sollen nun die Löhne die Rolle der Wechselkurse übernehmen, da sich innerhalb der EWU die Lohnentwicklung nun unmittelbar auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft auswirkt.

Innerhalb der europäischen Gewerkschaften war Ende der 1990er-Jahre die Befürchtung groß, dass sich mit Einführung der EWU ein europaweiter Lohnsenkungswettbewerb herausbilden könnte. Den Hintergrund für diese Befürchtungen bildeten die tarifpolitischen Erfahrungen der beiden vorangegangenen Jahrzehnte. Bereits in den 1980er-Jahren hatte sich in vielen europäischen Ländern de facto ein Übergang von einer produktivitäts- zu einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik vollzogen, in deren Folge die Lohnzuwachsraten immer öfter hinter den nationalen Verteilungsspielräumen aus Preis- und Produktivitätsentwicklung zurückblieben. Mit der zunehmenden ökonomischen Integration Europas, die seit Mitte der 1980er-Jahre durch den Europäischen Binnenmarkt vorangetrieben wurde, hat sich der Wettbewerbsdruck insgesamt deutlich verschärft. Unter diesen Bedingungen konzentrierte sich die Politik der einzelnen Nationalstaaten immer mehr darauf, möglichst gute Standortbedingungen für transnational operierendes Kapital herzustellen. Hierbei rückte neben den klassischen Feldern der Infrastruktur- und Steuerpolitik zunehmend die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Mittelpunkt, um die Unternehmen bei den Arbeitskosten zu entlasten. Auch die Lohnpolitik wurde zusehends – z. B. im Rahmen sogenannter »sozialer Pakte« – in die nationale Standortlogik eingebunden. Durch eine restriktive Lohnentwicklung, die die nationalen Verteilungsspielräume nicht ausschöpft, sollte die nationale Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den ausländischen Konkurrenten verbessert werden.

Bei der europäischen Koordinierung der Tarifpolitik geht es aus gewerkschaftlicher Sicht im Kern darum, den bereits mit dem Europäischen Binnenmarkt ausgelösten nationalen Lohnwettbewerb zu begrenzen und das für die Europäische Währungsunion befürchtete Szenario eines europäischen Lohnsenkungswettlaufs zu vermeiden. Im Folgenden sollen zunächst die verschiedenen gewerkschaftlichen Initiativen für eine europäische Tarifkoordinierung vorgestellt und deren bisherige Erfahrungen untersucht werden (Kapitel 1). Diese werden anschließend mit den tatsächlichen tarifpolitischen Entwicklungstrends der letzten Dekade konfrontiert (Kapitel 2). In einem dritten Schritt wird der wachsende politische Einfluss der Europäischen Union auf die nationale Tarifpolitik analysiert und hierbei insbesondere auf die Bedeutung der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) eingegangen (Kapitel 3). Abschließend werden politische Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Koordinierungsansatzes und der gewerkschaftlichen Tarifpolitik in Europa gezogen (Kapitel 4).

1. Gewerkschaftliche Initiativen für eine europäische Koordinierung der Tarifpolitik

In der europäischen Debatte wird vor allem der englische Begriff »Collective Bargaining« sehr weit gefasst und mitunter auf sämtliche Formen kollektiver Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften angewendet. So werden z. B. oft die auf europäischer Ebene stattfindenden Sozialdialoge und die in diesem Rahmen erzielten Vereinbarungen als »europäische Tarifverhandlungen« bzw. »europäischen Tarifverträge« bezeichnet (z. B. Sadowski u. a. 2003). Zwar können die europäischen Sozialdialoge im Einzelfall durchaus nationale Tarifregelungen tangieren, mit der Tarifpolitik im engeren Sinne, bei der es um die Verteilung des Sozialproduktes geht, haben sie jedoch nur sehr wenig zu tun. Auch deutet derzeit nichts darauf hin, dass sich die europäischen Sozialdialoge auf absehbare Zeit zu europäischen Tarifverhandlungen entwickeln (Keller 2008). Dagegen sprechen nicht nur organisationsbezogene und institutionelle Hindernisse, sondern vor allem die Tatsache, dass es im Hinblick auf eine europäische Regulierung von Tarifstandards zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften grundlegende Interessenunterschiede gibt (Streeck 1999).

Bei der europäischen Koordinierung der Tarifpolitik geht es bislang um einen unilateralen Ansatz der Gewerkschaften, der nicht nur von den Arbeitgebern weitgehend abgelehnt und für überflüssig gehalten wird, sondern bislang auch kaum Unterstützung durch die Politik gefunden hat. Dementsprechend zielen die gewerkschaftlichen Initiativen auch nicht auf den Abschluss »europäischer Tarifverträge«. Es geht vielmehr um eine europäische Koordinierung nationaler Tarifpolitik, mit dem Ziel, die nationalen Tarifauseinandersetzungen so miteinander zu verknüpfen, dass sie die Position der Gewerkschaften insgesamt stärken. Anders als bei den europäischen Sozialdialogen geht es bei dem Koordinierungsansatz vor allem um die verteilungspolitisch relevanten Kernbereiche der Tarifpolitik, d. h. um Löhne und Arbeitszeiten.

1.1 Tarifpolitische Kooperationsstrukturen der europäischen Gewerkschaften

Die Ende der 1990er-Jahre entstandenen Initiativen für eine europäische Koordinierung der Tarifpolitik haben sich vor allem auf der Makroebene und der sektoralen Ebene herausgebildet.[1] Auf der Makroebene hat der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) einen »Tarifpolitischen Ausschuss« eingerichtet, der sich aus Repräsentanten der nationalen Gewerkschaftsdachverbände sowie Vertretern der sektoralen europäischen Gewerkschaftsverbände zusammensetzt. Darüber hinaus existiert mit der sogenannten Doorn-Initiative, in der sich die Gewerkschaften aus Deutschland, den Beneluxländern und Frankreich zusammengeschlossen haben, ein weiteres transnationales Gewerkschaftsforum, das bei der ursprünglichen Entwicklung des Koordinierungsansatzes im EGB eine wichtige Vorreiterrolle eingenommen hat.

1 Zu den gewerkschaftlichen Initiativen für eine europäische Koordinierung der Tarifpolitik liegt mittlerweile eine – wenn auch immer noch begrenzte – Anzahl von Untersuchungen vor. Vgl. u. a. Dufresne (2006), Glassner (2008), Schulten (2003, 2004), Sterkel u. a. (2004).

Der Schwerpunkt der gewerkschaftlichen Initiativen für eine europäische Koordinierung der Tarifpolitik liegt jedoch auf der sektoralen Ebene. Dahinter verbirgt sich die Tatsache, dass der sektorale Flächentarifvertrag in den meisten (alten) EU-Staaten immer noch die wichtigste Tarifvertragsebene bildet und dementsprechend die tarifpolitischen Strategien der Gewerkschaften vor allem auf die jeweilige Branche ausgerichtet sind (Schulten 2005). Die wichtigsten Akteure der europäischen Tarifkoordinierung sind deshalb die sektoralen Europäischen Gewerkschaftsverbände. Der institutionell und inhaltlich am weitesten entwickelte Ansatz einer europäischen Tarifkoordinierung findet sich beim Europäischen Metallgewerkschaftsbund (EMB), an dem sich auch andere Europäische Gewerkschaftsverbände orientiert haben. Mittlerweile existieren neben der Metallindustrie in sechs weiteren Branchen (Chemieindustrie, Textilindustrie, Bauwirtschaft, Druckindustrie, Finanzdienstleistungen und öffentlicher Dienst) regelmäßig tagende tarifpolitische Koordinierungsgremien auf europäischer Ebene (Tabelle 1). Darüber hinaus gibt es in verschiedenen Branchen grenzüberschreitende gewerkschaftliche Kooperationsforen, die sich mit tarifpolitischen Themen beschäftigen. Im Metallsektor existieren eine Reihe grenzüberschreitender Tarifpartnerschaften zwischen einzelnen IG Metall-Bezirken und den Gewerkschaften aus den angrenzenden europäischen Nachbarstaaten.

Tabelle 1: Tarifpolitische Kooperationsstrukturen der Gewerkschaften in Europa

Makroebene	**Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB)**
Sektorale Ebene	Europäische Gewerkschaftsverbände, darunter: • Europäischer Metallgewerkschaftsbund (EMB) • Europäische Föderation der Bergbau-, Chemie- und Energiegewerkschaften (EMCEF) • Europäischer Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst (EGÖD) • Europäischer Gewerkschaftsverband Textil, Bekleidung und Leder (EGV-TBL) • Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter (EFBH) UNI-Europa für die Sektoren Druckindustrie (UNI-Graphical) und Finanzdienstleistungen (UNI-Finance)
Betriebliche Ebene	Zukünftig Europäische Betriebsräte ?

Bislang spielt die betriebliche Ebene als gewerkschaftliche Arena für eine europäische Koordinierung der Tarifpolitik keine Rolle. Allerdings gibt es einige Europäische Betriebsräte (vor allem in der Automobilindustrie), die bereits heute mit ihren Konzernen europaweite Rahmenabkommen abgeschlossen haben, die auch tarifpolitische Fragen tangieren können (da Costa/Rehfeldt 2008). Für die Zukunft spricht jedoch einiges dafür, dass die betriebliche Ebene weiter aufgewertet wird. Die Tariflandschaft in der EU hat sich mit der Osterweiterung deutlich verändert, da seither nicht nur in Großbritannien, sondern auch in der Mehrzahl der mittel- und osteuropäischen Länder vorwiegend auf betrieblicher Ebene verhandelt wird. Hinzu kommt, dass auch in den vielen alten EU-Staaten ein anhaltender Trend zur Dezentralisierung der Tarifpolitik und der Herausbildung von mehrstufigen Verhandlungssystemen zu beobachten ist (Schulten 2005, Keune/Galgoczi 2008). Dabei ist die für Deutschland, Österreich und die Niederlande kennzeichnende duale Struktur von Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung in den meisten übrigen europäischen Ländern unbekannt. Stattdessen verfügen diese über monistische Strukturen, sodass die betriebliche Interessenvertretung nicht von Betriebsräten, sondern betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen wahrgenommen wird und betriebliche Vereinbarungen automatisch den Charakter von Tarifverträgen haben.

Eine stärker betriebliche Orientierung der Tarifkoordinierung könnte einerseits die Position der Europäischen Gewerkschaftsverbände auch aktions- und machtpolitisch stärker untermauern. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, dass eine betriebliche Koordinierung in Widerspruch zu den bestehenden sektoralen Tarifvertragssystemen auf nationaler Ebene gerät und ihrerseits die Dezentralisierung der Tarifpolitik weiter vorantreibt. Deshalb ist eine enge Einbindung der Europäischen Betriebsräte in die Europäischen Gewerkschaftsverbände notwendig und markiert ein zentrales Aufgabenfeld für die Weiterentwicklung des tarifpolitischen Koordinationsansatzes.[2]

2 Um das mögliche Spannungsverhältnis von sektoraler und betrieblicher Koordinierung bearbeiten zu können, hat der EMB eigene Verfahrensregelungen beschlossen, die sicherstellen sollen, dass europäische Vereinbarungen in Transnationalen Konzernen nicht gegen sektorale Tarifverträge auf nationaler Ebene verstoßen (EMB 2006b).

1.2 Die inhaltliche Ausgestaltung der Tarifkoordinierung

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Tarifkoordinierung lassen sich bislang drei Stufen unterscheiden. An erster Stelle steht der systematische Austausch über wichtige tarifpolitische Ereignisse und Entwicklungen in Europa. Einige Europäische Gewerkschaftsverbände haben mittlerweile eigene tarifpolitische Informationssysteme aufgebaut. Hierzu gehört zum einen die Einrichtung einer permanent verfügbaren Kommunikationsstruktur, die zumeist unter Nutzung von E-Mailinglisten einen schnellen und zeitnahen Austausch ermöglicht. Hinzu kommt die regelmäßige Evaluierung von Tarifergebnissen sowie der frühzeitige Austausch über geplante Tarifforderungen.[3]

Die zweite Stufe der europäischen Tarifkoordinierung besteht in der Festlegung gemeinsamer Regeln und Richtlinien für die nationale Tarifpolitik. Im Mittelpunkt steht hierbei die Koordinierung der jährlichen Lohnerhöhungen. So haben sich sowohl der EGB als auch die meisten sektoralen Europäischen Gewerkschaftsverbände darauf verständigt, dass die Zielvorgabe der nationalen Tarifauseinandersetzungen darin bestehen muss, mindestens die jeweils nationalen Verteilungsspielräume aus jeweils nationaler Preis- und Produktivitätsentwicklung auszuschöpfen. Mit dieser Lohnkoordinierungsformel erklären die europäischen Gewerkschaften einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik der Lohnmoderation eine klare Absage, da diese auf eine andauernde Umverteilung zugunsten der Kapitaleinkommen hinausläuft und außerdem die Stabilitätsanforderungen im Rahmen der EWU verletzt.

Neben der Koordinierung der allgemeinen Lohnzuwächse hat sich bislang als einziger Europäischer Gewerkschaftsverband der EGÖD auch für eine europaweit koordinierte Mindestlohnpolitik ausgesprochen, nach der die niedrigsten Tariflöhne nicht weniger als 60 % der jeweiligen nationalen Durchschnittslöhne betragen sollen (EGÖD 2006). Jenseits der Lohnpolitik hat wiederum vor allem der EMB für eine Reihe von weiteren tarifpolitischen Themen (z. B. Arbeitszeiten, Gewinnbeteiligung usw.) politische Ziele und Mindeststandards definiert, die in den nationalen Tarifverhandlungen umgesetzt werden sollen.[4]

Schließlich ist der EMB auch erstmals zu einer dritten Stufe der Tarifkoordinierung vorgestoßen und hat im Rahmen einer europaweiten Tarifkampagne eine erste gemeinsame tarifpolitische Forderung aufgestellt, die sich auf ein tarifvertraglich garantiertes Recht auf Qualifizierung und Weiterbildung bezieht (EMB 2006a: S. 339 ff.). Nach einer ersten Evaluation haben mehr als die Hälfte der EMB-Mitgliedsorganisationen die Forderung in ihren, den nationalen Tarifauseinandersetzungen, mit aufgenommen und in der Mehrzahl der Fälle auch ein konkretes Ergebnis erreicht (Borgo/Johansen 2008). Derzeit bereitet der EMB eine zweite europaweite Tarifkampagne zum Thema prekäre Beschäftigung vor.

3 So legt z. B. der EGB in der Regel einmal jährlich einen europäischen Tarifbericht vor, der neben der Auswertung statistischen Datenmaterials auf der Befragung der nationalen Mitgliedsgewerkschaften beruht (für den jüngsten Bericht vgl. Keune 2008).

4 Eine Dokumentation der entsprechenden EMB Dokumente findet sich bei: EMB (2006a).

Neben den tarifpolitischen Koordinierungsinitiativen auf sektoraler Ebene, deren Anspruch darin besteht, konkret Einfluss auf die nationalen Tarifauseinandersetzungen zu nehmen, hat die Koordinierung auf der Makroebene vor allem die Funktion, den EGB als makroökonomischen Akteur gegenüber anderen wirtschaftspolitischen Akteuren in der EU zu legitimieren. Dies wurde nicht zuletzt deshalb nötig, nachdem Ende der 1990er-Jahre der sogenannte Makroökonomische Dialog auf europäischer Ebene eingerichtet wurde, auch wenn dieser bislang über einen unverbindlichen Informationsaustausch zwischen der Europäischen Zentralbank (EZB), der Europäischen Kommission, dem Ecofin-Rat, den europäischen Arbeitgeberverbänden und dem EGB nicht hinausging (Hein u. a. 2004, Hallwirth/Koll 2009).

Den europäischen Gewerkschaften ist es insgesamt gelungen, seit Ende der 1990er-Jahre die Tarifpolitik als neues europäisches Politikfeld zu etablieren und damit das Bewusstsein für die europäischen Auswirkungen nationaler Tarifpolitik insbesondere im Rahmen der Europäischen Währungsunion deutlich zu erhöhen. Die Intensität, mit der sich die Gewerkschaften um eine europäische Koordinierung bemühen, ist dabei von Branche zu Branche sehr unterschiedlich. So sind es vor allem die exportorientierten Branchen mit hoher Wettbewerbsintensität, die über relativ entwickelte tarifpolitische Kooperationsstrukturen verfügen, während in den meisten eher binnenorientierten Branchen die europäische Tarifkoordinierung nach wie vor kein Thema ist. In den aktiven Branchen reicht die Spannweite der Aktivitäten vom bloßen tarifpolitischen Informationsaustausch bis hin zur Durchführung europaweiter Tarifkampagnen. Allerdings ist selbst in der Metallindustrie bei den nationalen Tarifverhandlungen die europäische Dimension – von symbolischen Aktionen abgesehen[5] – kaum erkennbar. Nach wie vor orientieren sich die Tarifforderungen der Gewerkschaften nahezu ausschließlich an den nationalen Begebenheiten, während der europäische Begründungszusammenhang sowohl innerhalb der Gewerkschaften als auch in der öffentlichen Debatte kaum präsent ist.

5 Während der Tarifrunde 2002 hat z. B. die IG Metall die Vorsitzenden der europäischen Metallgewerkschaften nach Frankfurt geholt, damit diese in einer öffentlichkeitswirksamen Erklärung ihre europaweite Solidarität mit den Tarifforderungen der deutschen Metallbeschäftigten zum Ausdruck bringen (EMB 2006a: S.300ff.).

2. Lohnpolitische Entwicklungstrends in Europa

Eines der wesentlichen Ziele der europäischen Tarifkoordinierung liegt aus Sicht der Gewerkschaften darin, den seit den 1980er-Jahren andauernden Trend einer massiven Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Kapital- und Vermögenseinkommen zu stoppen bzw. wieder umzukehren. Eine seit den späten 1970er-Jahren trendmäßig fallende Lohnquote in der Europäischen Union verweist auf eine massive Veränderung der funktionalen Einkommensverteilung zulasten der abhängig Beschäftigten (Abbildung 1, s. a. ILO 2008). Von zyklischen Schwankungen abgesehen hat sich der Rückgang der Lohnquote auch seit der Jahrtausendwende – wenn auch in etwas verlangsamtem Tempo – weiter fortgesetzt. Dies deutet darauf hin, dass gesamtwirtschaftlich die tarifpolitische Ausschöpfung des Verteilungsspielraums als dem Kernziel der europäischen Tarifkoordinierung in den meisten Ländern nicht erreicht werden konnte. Allerdings muss dies nicht unbedingt für alle Branchen gleichermaßen gelten. So geht z. B. die IG Metall davon aus, dass es in der europäischen Metallindustrie seit Verabschiedung der lohnpolitischen Koordinierungsregel im EMB »keine systematische und willentliche Unterausschöpfung des gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraums« durch gewerkschaftliche Tarifpolitik gegeben hat (Welzmüller 2008).

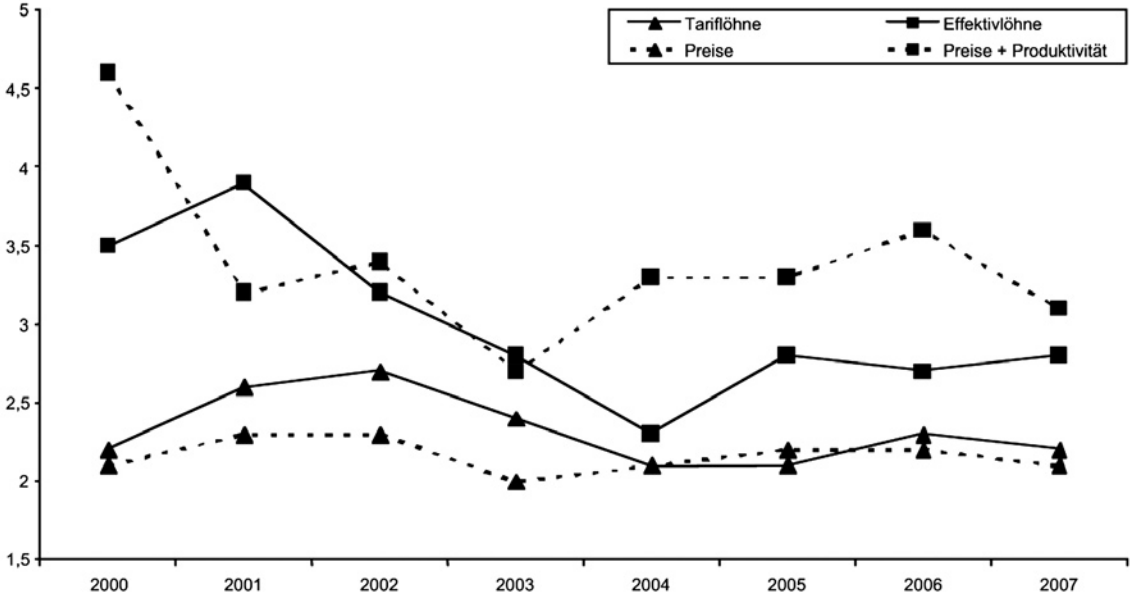
Abbildung 1: Entwicklung der bereinigten Lohnquote in der Europäischen Union (EU-15) 1960–2008*

* EU- 15 = Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien

Quelle: AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission

Inwieweit die Tarifpolitik tatsächlich die gegebenen Verteilungsspielräume ausgeschöpft hat, lässt sich nur schwer überprüfen, da es bis heute keine offizielle europäische Tariflohnstatistik gibt, die einen europaweiten Vergleich ermöglichen würde. Der einzige bislang bestehende offizielle Indikator ist der Tariflohnindex der Europäischen Zentralbank, mit dem die durchschnittliche Tariflohnerhöhung in der EWU gemessen wird. Demnach verlief die Tariflohnentwicklung zwischen den Jahren 2000 und 2007 in der Eurozone äußerst stabil und schwankte lediglich zwischen 2,1 % und 2,7 % (Abbildung 2, s. a. Collignon 2009). Die Effektivlohnerhöhungen lagen im gesamten Zeitraum oberhalb der Tariflohnzuwächse, sodass sich der EWU-Raum insgesamt durch eine positive Lohndrift auszeichnet. Die Tariflohnerhöhungen waren in keinem Jahr in der Lage, den Verteilungsspielraum aus Preis- und Produktivitätsentwicklung auszuschöpfen, mit Ausnahme von 2005 lagen sie jedoch immer oberhalb der Preissteigerungsrate. Die Effektivlohnentwicklung lag in sechs von acht Jahren unterhalb des Verteilungsspielraums und hat diesen lediglich in den Jahren 2001 und 2003 voll ausgeschöpft. Insgesamt ist die Lohnentwicklung in der EWU nach wie vor äußerst restriktiv und bleibt sowohl tariflich als auch effektiv hinter der ökonomischen Entwicklung zurück.

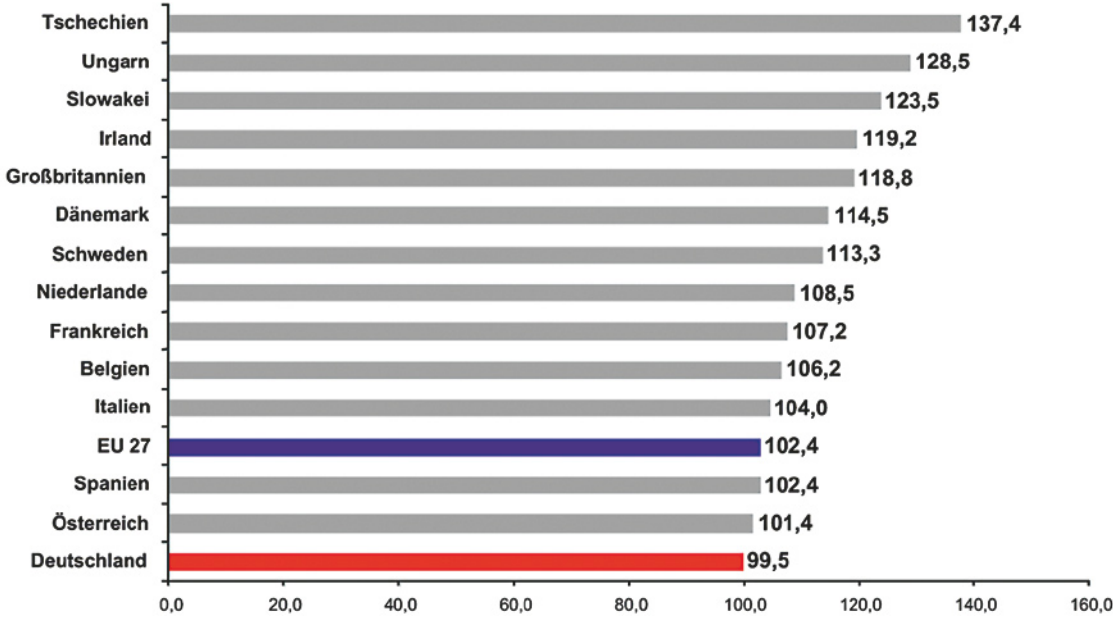
Abbildung 2: Entwicklung von Tarif- und Effektivlöhnen, Preisen und Produktivität in der Europäischen Währungsunion 2000–2007*



* Löhne und Produktivität pro Stunde, Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI); in % zum Vorjahr
Quelle: EZB, Eurostat, Berechnungen des WSI

Aufgrund der bestehenden Datenlage ist ein Vergleich der Lohnentwicklung zwischen den einzelnen europäischen Staaten nur auf der Grundlage von Arbeitnehmerentgelten möglich, die sowohl die Löhne als auch die sogenannten Lohnnebenkosten umfassen. Auf den ersten Blick fällt auf, dass seit der Jahrtausendwende die Entwicklung der um die Verbraucherpreise bereinigten realen Arbeitnehmerentgelte innerhalb Europas große Unterschiede aufweist (Abbildung 3). Die höchsten Reallohnzuwächse gab es in den mittel- und osteuropäischen Staaten, worin der anhaltende ökonomische Aufholprozess dieser Länder gegenüber den alten EU-Staaten zum Ausdruck kommt. Entgegen mancher Erwartungen ist es auch innerhalb der EWU nicht zu einer Konvergenz bei der Lohnentwicklung gekommen (Collignon 2009). Die Unterschiede bei den Lohnzuwächsen haben zwischen den einzelnen EWU-Staaten im Vergleich zu den 1990er-Jahren sogar wieder leicht zugenommen. Auffallend ist außerdem die lohnpolitische Sonderrolle Deutschlands, das zwischen den Jahren 2000 und 2007 nicht nur mit Abstand die niedrigsten Lohnzuwächse verzeichnet, sondern darüber hinaus auch als einziges Land in Europa Reallohnverluste hinnehmen musste.

Abbildung 3: Entwicklung der realen Arbeitnehmerentgelte in ausgewählten EU-Staaten 2000–2007* (2000=100)



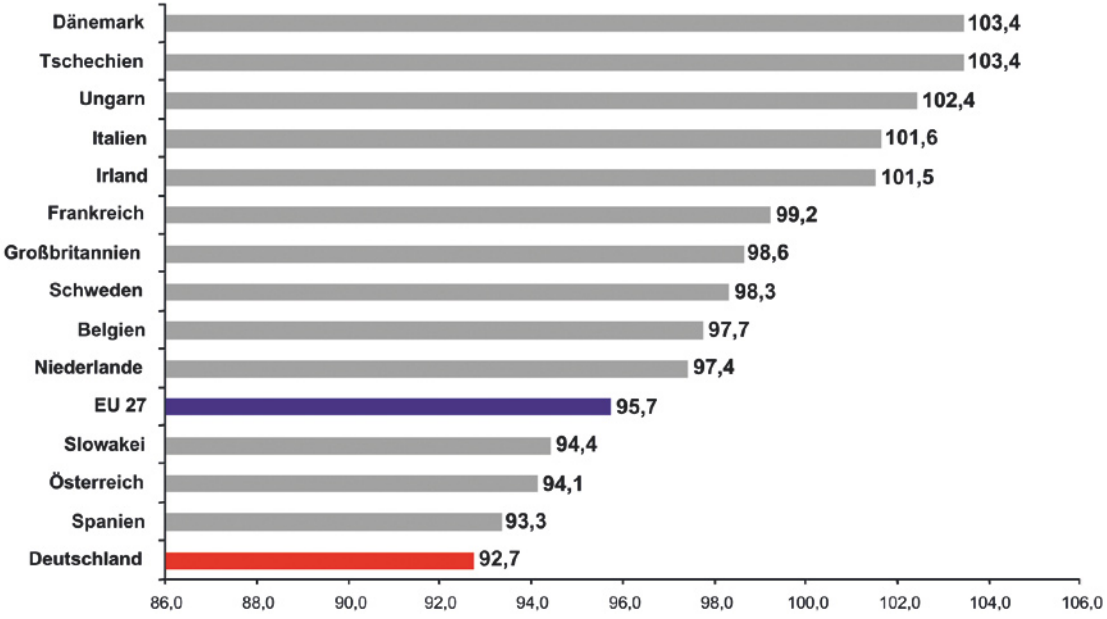
* bereinigt um den Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI);
Quelle: AMECO-Datenbank der Europäische Kommission, Berechnungen des WSI

Inwieweit die Reallohnentwicklung durch die Produktivitätszuwächse abgedeckt war, lässt sich an der Entwicklung der realen Lohnstückkosten ablesen (Abbildung 4). Letztere sind in der Mehrzahl der Länder zwischen den Jahren 2000 und 2007 zurückgegangen, was den Beleg dafür liefert, dass die nationalen Verteilungsspielräume durch die Lohnzuwächse nicht ausgeschöpft wurden. Die europäische Lohnkonkurrenz ist seit der Jahrtausendwende vor allem von Deutschland angetrieben worden, dessen reale Lohnstückkosten mit Abstand am stärksten zurückgegangen waren und dessen preisliche Wettbewerbsfähigkeit sich damit enorm verbessert hat. Angesichts der herausragenden Stellung der deutschen Ökonomie in Europa ist es eher erstaunlich, dass sich der Lohnkostendruck in anderen europäischen Ländern nicht viel deutlicher niedergeschlagen hat.[6]

Zwar hat der bestehende europaweite Wettbewerbsdruck dazu geführt, dass in der Mehrzahl der EU-Staaten eine eher restriktive Lohnpolitik verfolgt wurde. Angesichts der nach wie vor erheblichen Unterschiede in der nationalen Lohnstückkostenentwicklung kann bislang jedoch nicht von einer generellen europäischen Lohnsenkungsspirale gesprochen werden. Sollten sich die aktuellen lohnpolitischen Entwicklungstrends in Europa weiter fortschreiben, so ist jedoch davon auszugehen, dass sich die anderen europäischen Länder nicht auf Dauer dem deutschen Lohnkostendruck entziehen können und damit das Szenario eines europäischen Lohnsenkungswettbewerbs tatsächlich Realität werden könnte (Lesch 2008).

6 Ein starker Einfluss der deutschen Lohnpolitik lässt sich bislang lediglich für die Lohnentwicklung in Österreich nachweisen (Traxler u. a. 2008).

Abbildung 4: Entwicklung der realen Lohnstückkosten in ausgewählten EU-Staaten 2000–2007 (2000=100)



Quelle: Eurostat

3. Der politische Einfluss der Europäischen Union auf die Tarifpolitik

Formal gesehen hat die EU im Hinblick auf die Lohnpolitik und die Tarifvertragssysteme keinerlei politische Gestaltungskompetenzen. Diese liegen vielmehr ausschließlich bei den Nationalstaaten. Im EU-Vertrag (Artikel 137, Abs. 5) wird explizit festgelegt, dass »das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht« nicht in den sozialpolitischen Kompetenzbereich der EU fallen. In der Realität hat die EU in den letzten Jahren ihren Einfluss auf die nationale Tarifpolitik jedoch zunehmend ausgebaut. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die inhaltliche Ausrichtung der Lohnentwicklung als auch bezogen auf die rechtliche Ausgestaltung der nationalen Tarifvertragssysteme.

Die Lohnpolitik ist spätestens mit dem Maastrichter EU-Vertrag und dem dort gefassten Beschluss zur Einführung der EWU für die EU zu einem wichtigen Politikfeld geworden. Seit den frühen 1990er-Jahren verabschiedet der Europäische Rat auf Vorlage der Europäischen Kommission regelmäßig sogenannte »Grundzüge der Wirtschaftspolitik«, die immer auch Empfehlungen zur Lohnpolitik enthielten.

In der aktuell gültigen Fassung der »Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung« werden Lohnerhöhungen empfohlen, die »mit dem mittelfristigen Produktivitätswachstumstrend in Einklang stehen und eine Kapitalwertrate ergeben, die produktivitäts-, kapazitäts- und beschäftigungsfördernde Investitionen zulässt« (Europäischer Rat 2005: 13f.). Zugleich werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, »die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher zu gestalten.« Im einzelnen versteht der Europäische Rat hierunter insbesondere die Senkung der Lohnnebenkosten, die Reduzierung der Sozial- und Steuerabgaben insbesondere im Niedriglohnbereich sowie eine ausreichende Differenzierung und Dezentralisierung der Lohnabschlüsse, die den lokalen Arbeitsmarktbedingungen entspricht (ebenda: 35f.).

Noch stärker als Kommission und Rat versucht die EZB Einfluss auf die Lohnentwicklung in Europa zu gewinnen. Die EZB warnt regelmäßig die europäischen Gewerkschaften vor zu »hohen« und vermeintlich inflationstreibenden Lohnabschlüssen und instrumentalisiert die Lohnpolitik zur Rechtfertigung ihrer eher restriktiven Geldpolitik. Zugleich kritisiert die EZB immer wieder die »institutionellen Rigiditäten« der nationalen Tarifvertragssysteme, die eine schnelle Anpassung der Löhne an veränderte Wettbewerbsbedingungen verhindern. Explizit fordert die EZB die Abschaffung der in einigen europäischen Ländern nach wie vor bestehenden Indexierung der Löhne an die Preissteigerungsrate und spricht sich gegen die Festlegung von Mindestlöhnen aus (EZB 2008).

Auf europäischer Ebene hat sich insgesamt ein vorherrschender lohnpolitischer Diskurs etabliert, der sich vollkommen einseitig an einer neoklassischen Arbeitsmarkttheorie orientiert und das gesamte Repertoire einer angebotsorientierten Tarifpolitik auf die Agenda setzt. Demgegenüber werden die Auswirkungen der Lohnpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit indirekt auf die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik in Europa nahezu komplett ignoriert (Stockhammer 2007).

Über die ideologischdiskursive Ebene hinaus hat die Europäischen Union in jüngster Zeit auch direkt in nationale Tarifvertragssysteme eingegriffen und dabei die Tarifautonomie der nationalen Akteure deutlich beschränkt. Ausschlaggebend hierfür waren eine Reihe von Gerichtsurteilen des EuGH, in denen nationale Regelungen als Verstoß gegen die im EU-Vertrag garantierten ökonomischen Grundfreiheiten gewertet wurden.[7] Bei den EuGH-Urteilen zu den Fällen Viking (C-430/05) und Laval (C-341/05) ging es darum, dass die Gewerkschaften in Finnland und Schweden Streikmaßnahmen durchgeführt hatten, um Firmen aus dem Baltikum zu zwingen, finnische bzw. schwedische Tarifverträge anzuwenden. Während nach nationalen Gesetzen diese Streikmaßnahmen legal waren, haben sie nach Ansicht des EuGH die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit der baltischen Formen behindert und sind somit mit dem EU-Recht nicht vereinbar. Bei dem Fall Rüffert (C346/06) hat der EuGH entschieden, dass die in Deutschland geltenden Tariftreuegesetze, wonach der Staat die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Einhaltung bestimmter Tarifverträge gekoppelt hat, eine nicht europarechtskonforme Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellen. Im Fall Luxemburg (C 319/06) wertete der EuGH schließlich die sehr weitgehenden arbeits- und sozialpolitischen Auflagen, die die luxemburgische Regierung ausländischen Unternehmen gemacht hat, ebenfalls als Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit. Luxemburg darf nun u. a. ausländische Unternehmen nicht mehr dazu verpflichten, sein Indexierungssystem, bei dem die Löhne automatisch an die Preissteigerungsraten angepasst werden, anzuwenden.

7 Zur Bedeutung dieser EuGH-Urteile vgl. Dräger/Mileva (2008); Höpner (2008); Kocher (2008); Krüger/Nassibi (2008).

Die juristische Logik, die allen vier EuGH-Urteilen zugrunde liegt, ist immer die gleiche: Zwar werden einerseits das Streikrecht und das Recht auf Tarifverhandlungen als soziale Grundrechte in der EU anerkannt, gleichzeitig werden diese aber nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gegen die ökonomischen Grundfreiheiten abgewogen (Dräger/Mileva 2008). Der Spielraum für die Einschränkung der Grundfreiheiten wird dabei nach Ansicht des EuGH durch die Europäische Entsenderichtlinie (96/71/EG) definiert, die den EU-Staaten erlaubt, die Anwendung bestimmter nationaler Arbeitsregelungen auch für entsandte Arbeitnehmer aus anderen EU-Staaten verpflichtend zu machen. In einer juristisch und politisch höchst umstrittenen Interpretation legt der EuGH die Entsenderichtlinie nun so aus, dass durch sie lediglich bestimmte per Gesetz oder allgemeinverbindlichen Tarifvertrag festgelegte Mindeststandards abgedeckt sind. Alle weitergehenden Arbeitsbestimmungen werden als Einschränkungen der ökonomischen Grundfreiheiten interpretiert, wodurch die Mindeststandards de facto zu Höchststandards werden. Der EuGH hat damit den ökonomischen Grundfreiheiten einen weitgehenden Vorrang vor den Arbeitnehmerschutzrechten eingeräumt und fördert die Unterminierung insbesondere derjenigen Tarifvertragssysteme in Europa, die wie z. B. in den skandinavischen Ländern oder in Deutschland in hohem Maße auf dem Grundsatz der Tarifautonomie bestehen (Kocher 2008).

4. Ausblick

Mit der Vertiefung der ökonomischen Integration durch den Europäischen Binnenmarkt und die Europäische Währungsunion geraten die europäischen Gewerkschaften in ihrem politischen Kerngeschäft der Tarifpolitik zunehmend unter Druck. In den Industriebranchen wird ein europaweiter Wettbewerb um die niedrigsten Lohn- und Arbeitskosten durch internationale Standortkonkurrenzen vorangetrieben. In vielen Dienstleistungsbranchen kommt es zur Herausbildung europäischer Arbeitsmärkte, in denen Unternehmen unter Ausnutzung des in Europa bestehenden Lohngefälles nationale Tarifstandards unterlaufen. Ohne eine grundlegende »Europäisierung der Tarifpolitik« droht den Gewerkschaften ein andauernder Machtverlust, bei dem sie immer weniger in der Lage sein werden, ihre Kernfunktion wahrzunehmen und eine Begrenzung des Lohnkostenwettbewerbs durchzusetzen.

Die Herausbildung eines europäischen Tarifvertragssystems mit europaweit gültigen Tarifverträgen wird jedoch aufgrund der unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsniveaus und der verschiedenen tarifpolitischen Systeme in Europa auf absehbare Zeit eine politische Utopie bleiben. Unter »Europäisierung der Tarifpolitik« muss deshalb ein differenzierter Strategieansatz verstanden werden, der die ökonomischen und institutionellen Unterschiede in Europa berücksichtigt und der politischen Struktur der EU als einem politischen Mehrebenensystem Rechnung trägt. Im Kern muss eine solche Strategie drei Punkte umfassen:

Angesichts der mit den jüngsten Urteilen des EuGH vollzogenen »Radikalisierung der Binnenmarktintegration« (Höpner 2008) geht es erstens um eine Verteidigung nationaler Tarifvertragssysteme. Letztere müssen dahingehend abgesichert werden, dass sie in der Lage sind, das Prinzip »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort« durchzusetzen. Eine solche Verteidigung nationaler Tarifvertragssysteme findet zwar durchaus auch auf nationaler Ebene noch Anknüpfungspunkte (etwa durch die staatliche Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen), sie lässt sich grundlegend jedoch nur auf europäischer Ebene durchsetzen. Ein erster Ansatzpunkt hierfür bestände in einer Revision der Europäischen Entsenderichtlinie, wie sie u. a. vom Europäischen Parlament (2008) vorgeschlagen

wurde. Hierbei müsste klar gestellt werden, dass die Mitgliedsstaaten auch solche Arbeitsregelungen für entsandte Arbeitnehmer verpflichtend machen dürfen, die über bloße Mindeststandards hinausgehen. Darüber hinaus sollte grundsätzlich auch im EU-Primärrecht festgeschrieben werden, dass soziale Grundrechte im Zweifelsfall Vorrang vor den ökonomischen Grundfreiheiten haben müssen. Der EGB (2008a) hat hierzu vorgeschlagen, dem EU-Vertrag ein »Protokoll zum Sozialen Fortschritt« anzufügen und wird dabei u. a. vom Europäischen Parlament (2008) unterstützt.

Zweitens geht es bei der »Europäisierung der Tarifpolitik« um die Weiterentwicklung des gewerkschaftlichen Koordinierungsansatzes. Hierbei müssen die tarifpolitischen Kooperationsformen auf den unterschiedlichen gewerkschaftlichen Ebenen weiter ausgebaut werden. Von großer Bedeutung ist es auch, die tarifpolitischen Leitlinien der europäischen Gewerkschaften in den konkreten Tarifauseinandersetzungen »vor Ort« sichtbar zu machen, um ihnen auf diese Weise mehr Verbindlichkeit zu geben. Eine zentrale Herausforderung besteht außerdem in der Verknüpfung von sektoraler und betrieblicher Tarifkoordinierung. Dabei gilt es, die machtpolitischen Potenziale der Europäischen Betriebsräte zu nutzen und in eine sektorale Tarifstrategie einzubinden.[8] Dies rückt schließlich auch die Frage eines europäischen Arbeitskampf- und Streikrechtes auf die Tagesordnung, das nicht nur europaweit einheitliche Standards setzt, sondern explizit auch grenzüberschreitende Auseinandersetzungen ermöglicht (Jeschke 2005).

Um die »Europäisierung der Tarifpolitik« voranzubringen, muss drittens der dominante lohnpolitische Diskurs auf europäischer Ebene gebrochen werden. Anstelle einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik, die primär auf eine europaweite Unterbietungskonkurrenz um die geringsten Lohn- und Arbeitskosten setzt, muss das Leitbild einer »solidarischen Tarifpolitik« in Europa treten, die mindestens die nationalen Verteilungsspielräume ausschöpft und auf diese Weise zu einer wachstums- und beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik beiträgt. Um die zunehmende Ausdehnung des Niedriglohnsektors zu begrenzen, sollte neben der Koordinierung der jährlichen Lohnzuwächse auch die Entwicklung einer europäischen Mindestlohnpolitik stehen, die als unterste Lohngrenze einen bestimmten Prozentsatz vom jeweils nationalen Durchschnittslohn festschreibt (Schulten 2008).

Unter dem Motto »On the offensive for fair wages« hat der Europäische Gewerkschaftsbund 2008 eine europäische Lohnkampagne gestartet und auf einer europaweiten Kundgebung mit 35.000 Teilnehmern in Ljubljana für eine Neuausrichtung der Lohnpolitik in Europa demonstriert (EGB 2008b). Eine solche Kampagne ist umso wichtiger, als gerade unter den Bedingungen der aktuellen Wirtschaftskrise die Gefahr eines nationalen Rückzugs und einer Unterordnung der Tarifpolitik unter nationale Wettbewerbsstrategien besonders groß ist. Dabei liegt gerade in einer europaweit koordinierten expansiveren Lohnpolitik auch ein Schlüssel zur Überwindung der aktuellen Krise.

8 Eine primäre Orientierung auf die Entwicklung europäischer Firmentarifverträge, wie dies von der »Initiative europäische Tarifautonomie« (2008) vorgeschlagen wird, erscheint dagegen problematisch, da sie im günstigsten Fall zwar die Lohnkonkurrenz innerhalb eines Transnationalen Konzerns begrenzen kann, für die Konkurrenz zwischen den Konzernen jedoch keine Lösung bietet. Außerdem würde eine solche Strategie ihrerseits noch zur weiteren Erosion nationaler Flächentarifvertragssysteme beitragen.

Kapitel 7

Klaus Dörre

Diskriminierende Prekarität in Europa – gibt es eine gewerkschaftliche Antwort?

Diskriminierende Prekarität in Europa – gibt es eine gewerkschaftliche Antwort?

Soziale Unsicherheit ist nicht erst seit dem Kollaps der Finanzmärkte zu einer Massenerfahrung geworden. Vielmehr haben sich unsichere Arbeits- und Lebensverhältnisse als Folge eines funktionierenden Finanzmarkt-Kapitalismus auch in Kontinentaleuropa wieder verstärkt ausgebreitet. Die finanzkapitalistische Landnahme hat, so unsere These[1], eine historische neue Form von Prekarität hervorgebracht, die das Gesicht der Lohnarbeitsgesellschaften fordistischen Typs irreversibel verändert und so zu einer Herausforderung der europäischen Gewerkschaften wird. Die strukturellen Ausprägungen und Verarbeitungsformen von Prekarität unterscheiden sich von Land zu Land, die Mechanismen ihrer Verbreitung ähneln sich jedoch. Nachfolgend gehen wir vom deutschen Fall aus, stellen jedoch immer wieder Verbindungen zur europäischen Situation her.

1. Was ist Prekarität, was prekäre Beschäftigung?

Beginnen wollen wir mit einer knappen Arbeitsdefinition von Prekarität. Seiner etymologischen Bedeutung nach lässt sich »prekär« mit »widerruflich«, »unsicher« oder »heikel« übersetzen. Aktuell wird der Begriff genutzt, um die Ausbreitung unsicherer Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse zu thematisieren. Autoren wie Bourdieu (1998), Paugam (2000) oder Castel (2000) sehen darin den Kern der sozialen Frage des 21. Jahrhunderts. Tatsächlich basierte das Jobwachstum in den EU-Staaten während der zurückliegenden Dekade in erheblichem Maße auf einem Zuwachs an flexiblen, überwiegend prekären Arbeitsverhältnissen (Kok 2004). Dazu zählen Leih- und Zeitarbeit, befristete Beschäftigung und erzwungene Teilzeitarbeit ebenso wie Mini- oder Midi-Jobs, abhängige Selbstständigkeit oder geförderte Arbeitsgelegenheiten (»Ein-Euro-Jobs«). Gemeinsam ist diesen Beschäftigungsformen, dass sie oberhalb eines kulturellen Minimums nicht dauerhaft Existenz sichernd sind.

Soll die Dynamik, mit der die Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen in den entwickelten Kapitalismen voranschreitet, präzise erfasst werden, ist es sinnvoll, neben den strukturellen Kriterien auch die subjektiven Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigung in die Analyse einzubeziehen. Eine Erwerbstätigkeit, die nach ihren strukturellen Kriterien als prekär zu bezeichnen ist, muss von denen, die eine solche Tätigkeit ausüben, subjektiv keineswegs als heikel eingestuft werden. Umgekehrt gilt, dass ein Beschäftigungsverhältnis auch dann ein prekäres Potenzial besitzen kann, wenn es sich im Bewusstsein des oder der Beschäftigten um eine erwünschte Form der Erwerbstätigkeit handelt. Insofern bildet die Kategorie prekäre Beschäftigung eine besondere Beziehung von Erwerbstätigen zu ihrer Berufsbiografie ab. Ein nach strukturellen Merkmalen prekäres Beschäftigungsverhältnis konstituiert eine erwerbsbiografische

1 Wo im Plural formuliert wird, trägt das der gemeinsamen Anstrengung in unterschiedlichen Forschergruppen Rechnung.

Problemlage, die mehr oder minder aktiv bearbeitet und bewertet wird. Dabei beeinflussen der Neigungswinkel der Erwerbsbiografie, individuelle Qualifikationen und Kompetenzen, Geschlecht und Lebensalter die Art der Auseinandersetzung mit und die Bewertung von prekären Beschäftigungsverhältnissen.

Gemeinsam mit den aus der Struktur des Beschäftigungsverhältnisses erschließbaren Merkmalen ermöglichen die eher der subjektiven Verarbeitung zurechenbaren Kriterien eine vorläufige Definition von prekärer Beschäftigung. Als prekär kann ein Erwerbsverhältnis immer dann bezeichnet werden, wenn die Beschäftigten aufgrund ihrer Tätigkeit deutlich unter ein Einkommens-, Schutz- und soziales Integrationsniveau sinken, welches in der Gegenwartsgesellschaft als Standard definiert und mehrheitlich anerkannt wird. Und prekär ist Erwerbsarbeit auch, sofern sie subjektiv mit Sinnverlusten, Anerkennungsdefiziten und Planungsunsicherheit in einem Ausmaß verbunden ist, das gesellschaftliche Standards deutlich zuungunsten der Beschäftigten korrigiert. Nach dieser Definition ist Prekarität nicht identisch mit vollständiger Ausgrenzung aus dem Erwerbssystem, absoluter Armut, totaler sozialer Isolation und erzwungener politischer Apathie, wenngleich sie solche Phänomene einschließen kann. Vielmehr handelt es sich um eine relationale Kategorie, deren Aussagekraft wesentlich von der Definition gesellschaftlicher Normalitätsstandards abhängt.

Wo unsichere Arbeit zum Dauerzustand wird und die Verrichtung solcher Tätigkeiten eine soziale Lage für gesellschaftliche Gruppen konstituiert, kann im Anschluss an Robert Castel (2000) von der Herausbildung einer »Zone der Prekarität« gesprochen werden, die deutlich von der »Zone der Integration« mit geschützten Normarbeitsverhältnissen, aber auch von einer »Zone der Entkoppelung«, in der sich die »Entbehrlichen« der Arbeitsgesellschaft befinden (Kronauer 2002), abgrenzbar ist. Mit Prekarisierung soll indessen ein sozialer Prozess bezeichnet werden, über den die Erosion von Normalitätsstandards auf die Integrierten zurückwirkt. Marktzentrierte Politiken betrachten die Expansion prekärer Beschäftigung noch immer als wünschenswerte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und Brücke in reguläre Beschäftigung (Frühzeitig: Kommission 1996). Gegen solche Deutungen opponieren Zeitdiagnosen, die die gesellschaftliche Destruktionskraft der Prekarisierung betonen (Baethge u. a. 2005, Schultheis/Schulz 2005, Dörre 2005). Nachfolgend nutzen wir das Castelsche Zonenmodell als eine heuristische Folie, um die Relevanz der Prekarisierungsthese für die europäischen Arbeitsgesellschaften überprüfen zu können.

2. Von marginaler zu diskriminierender Prekarität

Aktuelle Ausprägungen von Prekarität lassen sich zumindest in den kapitalistischen Zentren nur vor dem Hintergrund der Herausbildung und des schließlichen Zerfalls eines Projekts verstehen, das Peter Wagner (1995) als »organisierte Moderne« bezeichnet hat. Wie sein Herausforderer, der staatsbürokratische Sozialismus, bewirkte der soziale Kapitalismus der Nachkriegszeit Entprekarisierung. Die fordistische Landnahme vollendete ein System, das die »Anarchie der Märkte« mit den militärischhierarchischen Organisationsprinzipien ausdifferenzierter Bürokratien zu kombinieren suchte (Sennett 2007, S. 21). Nicht nur die großen Firmen, auch die wohlfahrtsstaatlichen Organisationen und Institutionen funktionierten lange Zeit nach dem Modell der bürokratischen Pyramide (Weber

1980, S. 551). Ein treibendes Motiv solcher Kombinationen war der Versuch zur Integration zuvor besitzloser Arbeiterklassen in ein Regime der »organisierten Zeit«.

Robert Castel hat diese Entwicklung treffend als Herausbildung eines Sozialbürgerstatus für Lohnabhängige beschrieben. Erst die dekommodifizierende Wirkung eines Eigentums zu kollektiver Existenz- und Statussicherung, das sich in garantierten Rentenansprüchen, Kündigungs-, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Mitbestimmung sowie verbindlichen tariflichen Normen manifestierte, verwandelte Lohnarbeit in eine gesellschaftliche Integrationsmaschine (Castel 2000). Integration war möglich, weil sich historisch erstmals herausgebildet hatte, was Marx noch für undenkbar hielt – ein Kapitalismus »ohne industrielle Reservearmee« (Lutz 1984, S. 184 ff.). In der Folge wurden Armut und Prekarität in den kapitalistischen Zentren marginalisiert (Paugam 2008, S. 164 ff.). Die Marginalisierung von Prekarität und Armut verlief allerdings nicht in allen europäischen Staaten gleichermaßen erfolgreich. Am weitesten fortgeschritten war und ist sie noch heute in den nordischen Ländern mit ihrem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodell. An der europäischen Peripherie, vor allem den südlichen Staaten, haben sich hingegen Formen einer integrierten, weil allgegenwärtigen Armut und Prekarität bis in die Gegenwart erhalten. In den staatsbürokratischen Sozialismen wiederum verdeckte das Fehlen einer strukturellen Arbeitslosigkeit latente Formen von Armut und Prekarität.

Heute ist die fordistische Gestalt marginaler Prekarität in den meisten europäischen Staaten – Ausnahme bilden die skandinavischen Länder und Dänemark – Geschichte, weil sich die Produktionsformen und mit ihnen auch die strukturellen Ausprägungen unsicherer Arbeits- und Lebensverhältnisse grundlegend gewandelt haben. Hauptursache ist eine finanzmarktgetriebene Landnahme, die in den 1970er-Jahren einsetzte. Diese Landnahme verbindet die Dynamisierung der Kapitalakkumulation mit einer Okkupation eben jenes Außen, das dem fordistischen Kapitalismus durch marktbegrenzende Institutionen und die Inkorporation von Arbeitermacht als funktionales Äquivalent aufgezwungen worden war.

Der damit verbundene Abbau kollektiver Schutzrechte und Sicherungssysteme trifft besonders jene Bereiche, in denen die Organisationsmacht von Gewerkschaften ohnehin schwach ausgeprägt ist. Das gilt für den Niedriglohn- und den Non-Profit-Sektor mit ihren überdurchschnittlichen Frauenanteilen und die von kleineren und mittleren Betrieben geprägten Regionen ebenso wie für die expandierenden Segmente mit »immaterieller« Arbeit, in denen es häufig nicht einmal Betriebsräte gibt. Vor allem in der Kulturwirtschaft, im Medienbereich und dem Non-Profit-Sektor mit seinen Weiterbildungsträgern, Beschäftigungs- und Transfergesellschaften sind die Grenzen zwischen kreativer und prekärer Arbeit fließend geworden. Mit voller Wucht trifft die Prekarisierung einfache, niedrig entlohnte Tätigkeiten. Das sind häufig personenbezogene Dienstleistungen im Pflegebereich, der Gastronomie, im Hotelgewerbe oder auch in arbeitsintensiven Boten- und Helfertätigkeiten.

Als Folge der finanzgetriebenen Landnahme ist jenes Regime der »organisierten Zeit«, an dem eine Majorität der Lohnabhängigen samt ihrer Familien über Jahrzehnte partizipieren konnte, erodiert. Zerfall bedeutet freilich nicht abruptes Verschwinden. In Deutschland befindet sich die Mehrzahl der Beschäftigten formal noch immer in geschützter Beschäftigung. Diese Mehrheit definiert die

gesellschaftlichen Standards für Einkommen und Beschäftigungssicherheit. Das geschieht jedoch in einem radikal veränderten gesellschaftlichen Umfeld, in welchem sich, wie wir in Anlehnung an Serge Paugam (2008) argumentieren können, ein Übergang von »marginaler« zu »disqualifizierender« oder – für den deutschen Sprachgebrauch besser – diskriminierender Prekarität vollzieht. Prekarisierung ist nun weniger denn je ein exklusives Problem sozialer Randschichten. Vielmehr prägen sich drei Strukturformen von Prekarität aus, die sich – so paradox das klingen mag – über sämtliche Zonen sozialer Kohäsion (Castel 2000) erstrecken. Am unteren Ende der sozialen Hierarchie befinden sich jene Gruppen, die schon Marx (1973, S. 657 ff.) als »Überzählige« der kapitalistischen Arbeitsgesellschaft bezeichnet hatte. Zu ihnen gehört in Deutschland die Mehrzahl der ca. 7,4 Mio. Empfänger von Leistungen der Grundsicherung, unter ihnen etwa 2,5 Mio. Arbeitslose und 1,3 Mio. abhängig Beschäftigte (2007). Soweit arbeitsfähig, streben diese sozial und kulturell äußerst heterogenen Gruppen in ihrer großen Mehrheit nach Integration in reguläre Beschäftigung. Nur kleine Minderheiten ohne realistische Chance auf eine Existenz sichernde Erwerbstätigkeit verwandeln den objektiven Mangel an Chancen in eine auch subjektiv gewollte Orientierung an einem Leben jenseits von regulärer Arbeit (Dörre u. a. 2008).

Von den »Überzähligen« lassen sich die eigentlichen Prekarier abgrenzen. Gemeint sind expandierende Gruppen – darunter auch das Gros der, unter Berücksichtigung von Fluktuationen, zwischenzeitlich mehr als eine Million Leiharbeiter, die über längere Zeiträume hinweg auf die Ausübung unsicherer, niedrig entlohnter und gesellschaftlich gering angesehener Arbeiten angewiesen sind. Die Zunahme atypischer Erwerbsverhältnisse von 17,5 % (1997) auf 25,5 % (2007) aller abhängig Beschäftigten ist nur ein äußerst unzuverlässiger Indikator für diesen Prekarisierungstrend, weil er weder prekäre Selbstständigkeit noch die rasche Ausdehnung niedrig entlohnter Vollzeitbeschäftigung erfasst. Inzwischen verdienen ca. 6,5 Mio. Menschen weniger als zwei Drittel des Medianlohns (Bosch/Weinkopf 2007). 2006 traf dies bereits auf jeden siebten Vollzeitbeschäftigten zu. Die höchsten Anteile weisen Frauen (30,5 %) und gering Qualifizierte (45,6 %) auf. Doch rund drei Viertel aller Niedriglohnbeschäftigten verfügten über eine abgeschlossene Berufsausbildung oder gar einen akademischen Abschluss (Kalina/Vanselow 2008, S. 20–24). Dass die Aufwärtsmobilität im Niedriglohnsektor in Deutschland trotz solcher Voraussetzungen rückläufig ist, signalisiert eine Verstetigung prekärer Lagen (Bosch/Kalina 2007, S. 42 ff.).

Eine eher versteckte Ausprägung von Prekarität existiert innerhalb formal noch immer sicherer Beschäftigung. Gemeint ist die Angst vor Statusverlust, die relevante Teile der Arbeiter und Angestellten umtreibt. Solche Ängste entsprechen nicht unbedingt objektiven Bedrohungen, sie sind aber auch nicht bloßes Indiz übersteigerter Sicherheitsbedürfnisse. Standortkonkurrenzen, Reallohnverlust und die schleichende Aushöhlung von Kollektivvereinbarungen nähren selbst im gewerkschaftlich organisierten Kern der Arbeitnehmer die Befürchtung, den Anschluss an die Mittelschichten zu verlieren. Diese Ängste erfassen offenbar zunehmend auch Mittelschichtenangehörige. Zwar gibt es noch immer Indizien, die für eine erhebliche Stabilität eines Teils der sozialen Mitte sprechen, Erosionsprozesse lassen sich jedoch kaum übersehen. Angesichts einer Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse »gerade am Rand der gesellschaftlichen Mitte«, sinkender Einkommensvorsprünge und wachsender Arbeitsmarktrisiken sind Existenzängste auch im abgegrenzten »Kern der gesellschaftlichen Mitte« zu beobachten (Werding/Müller 2007, S. 157, DIW, 05.03.2008).

3. Prekarisierung in Europa

Unsere Forschungen belegen, dass die – ursprünglich auf die französische Arbeitsgesellschaft bezogene – Zonen-Hypothese Robert Castels sich in modifizierter Form durchaus auf Deutschland anwenden lässt. Doch inwiefern bezeichnet sie eine europäische Realität? Wir verfügen nicht über Material, mit dessen Hilfe sich unser eigener Ansatz empirisch überprüfen ließe. Wir können jedoch an Studien Serge Paugams und dessen Konzept einer »doppelten Prekarität« anknüpfen. Paugam (2008) unterscheidet eine Prekarität der Arbeit[2] und eine Prekarität der Beschäftigung[3]. Auf dieser Basis konstruiert er vier Idealtypen beruflicher Integration: gesicherte Integration (Zufriedenheit in beiden Dimensionen); unsichere Integration (Zufriedenheit mit der Arbeit gepaart mit instabiler Beschäftigung); mühselige Integration (Unzufriedenheit mit der Arbeit gepaart mit stabilem Beschäftigungsverhältnis) sowie disqualifizierende Integration (Unzufriedenheit mit der Arbeit gepaart mit instabilem Beschäftigungsverhältnis).

Berufliche Integration – Idealtypus und Abweichungen

	Arbeitszufriedenheit	Beschäftigungsstabilität
Idealtypus:		
• Gesicherte Integration	+	+
Abweichungen:		
• Unsichere Integration	+	–
• Mühselige Integration	–	+
• Disqualifizierende Integration	–	–

2 »Die Lohnabhängigen sind in einer prekären Lage, weil ihre Arbeit sie an Vorgaben des Arbeitgebers scheitern lässt, und weil ihnen die Arbeit belanglos, schlecht bezahlt und innerhalb des Unternehmens wenig anerkannt erscheint. Da ihr Beitrag zur gesellschaftlichen Produktion keinerlei Anerkennung erfährt, beschleicht sie das Gefühl, mehr oder weniger unnütz zu sein. Man kann in diesem Fall von einer Prekarität der Arbeit sprechen.«

3 »Die Lohnabhängigen sind aber auch in einer prekären Lage, wenn ihre Beschäftigung unsicher und ihre berufliche Zukunft für sie unvorhersehbar wird. Das ist der Fall bei Beschäftigten, deren Arbeitsverträge nur auf kurze Dauer geschlossen werden, aber auch bei Arbeitnehmern, die permanent von Kündigung bedroht sind. Eine solche Situation zeichnet sich zugleich durch eine starke ökonomische Verwundbarkeit und eine zumindest potenzielle Einschränkung der sozialen Rechte aus, da Letztere, zu einem großen Teil jedenfalls, auf einem festen Beschäftigungsverhältnis gründen. Die Lohnabhängigen nehmen aus diesem Grund in der durch den Wohlfahrtsstaat definierten Hierarchie sozialer Statuspositionen nur einen der unteren Plätze ein. Man kann in diesem Fall von einer Prekarität der Beschäftigung sprechen.«

Die Ergebnisse von Paugams empirischen Studien lassen sich in knapper Form in drei komprimierten Befunden zusammenfassen.

1. Es zeigt sich, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in nordeuropäischen Ländern (dem skandinavischen Modell, Dänemark, Schweden und Finnland) im Allgemeinen ein deutlich besseres Verhältnis zur Arbeit haben als Beschäftigte in anderen Ländern, nämlich in den Ländern mit einem liberalen Wohlfahrtsmodell (Großbritannien, Irland), einem korporatistischen »rheinischen« Modell (Frankreich, Deutschland, Belgien und die Niederlande) oder einem »mediterranen« Modell (Italien, Spanien, Griechenland und Portugal). Die Korrelation zwischen der Unsicherheit des Arbeitsplatzes und der Unzufriedenheit mit der Arbeit ist in verschiedenen Dimensionen im skandinavischen Modell eindeutig geringer ausgeprägt als in den Ländern mit anderen sozialstaatlichen Systemen. Es lässt sich daher feststellen, dass, wenngleich unsichere Beschäftigungsverhältnisse generell eine größere Gefahr bergen, mit schlechten Arbeitsbedingungen und darüber hinaus mit Problemen der beruflichen Integration konfrontiert zu sein, die skandinavischen Länder in dieser Hinsicht in einer eindeutig günstigeren Situation sind als andere europäische Länder.

2. Zwischen den Ländergruppen zeigen sich beträchtliche Unterschiede. Die Länder des »skandinavischen« Modells heben sich ganz eindeutig von denen der anderen Gruppen ab. Die gesicherte Integration erreicht dort den sehr hohen Wert von 52 %, gegenüber 38 % im »liberalen«, 36 % im »rheinischen« und 29 % im »mediterranen« Modell. Das andere Extrem, die disqualifizierende Integration, stellt im nordeuropäischen Modell 13 %, während sie in den anderen Modellen um die 27 und 28 % oszilliert. Die Ergebnisse bestätigen somit, dass die Bedingungen beruflicher Integration sich in starkem Maße nach dem Typus des Sozialstaates unterscheiden. In den nordeuropäischen Ländern existiert für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine sehr viel geringere Wahrscheinlichkeit der Disqualifizierung.

3. Auch innerhalb der einzelnen Ländergruppen gibt es Unterschiede. Das Land mit der höchsten Integrationsqualität, was die berufliche Integration der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anbelangt, ist zweifelsohne Dänemark. Die gesicherte Integration beträgt 68 %, während die disqualifizierende Integration kaum 5 % übersteigt. Im Vergleich dazu zeigt die Verteilung z. B. für Frankreich eine viel beunruhigendere Situation, insofern die gesicherte Integration nur 29 % der Beschäftigten umfasst und beinahe 32 % dem Typus der disqualifizierenden Integration angehören. Des Weiteren ist der Fall der Niederlande hervorzuheben, wo die Verteilung näher an die in den skandinavischen Ländern beobachteten Tendenzen als an das kontinentaleuropäische »rheinische« Modell heranrückt: Nur 15 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dort gehören dem Typus der disqualifizierenden Integration an.

4. Schlussfolgerungen

Paugams Daten machen deutlich, dass die Prekarisierung kein unabwendbares Schicksal ist, das unausweichlich über die Menschen kommt. Trotz Globalisierung und Europäisierung existieren innerhalb EU-Europas erhebliche Unterschiede bei der sozialen Absicherung von Beschäftigung. Obwohl in ganz Europa das Risiko prekärer Arbeits- und Lebensformen wächst, bleibt den einzelnen Ländern ein gewisser Spielraum eigenständigen Handelns. Die Lage in den skandinavischen Ländern, insbesondere in Dänemark, beweist dass offene Ökonomien sowohl mit sozialer Absicherung als auch mit ökonomischer Effizienz auf hohem Niveau verbunden sein können. Natürlich kann und soll Europa nicht werden wie Dänemark. Aber es sind doch politische Weichenstellungen möglich, die Prekarisierungstendenzen zumindest eindämmen. Dazu einige abschließende Überlegungen.

Die offizielle Flexicurity-Strategie der EU setzt häufig falsche Prioritäten, weil sie einer weiteren Deregulierung der Arbeitsmärkte noch immer den Vorrang vor einer Stabilisierung von Institutionen, die Basissicherheiten garantieren, einräumt. Solche Basissicherheiten sind aber notwendig, um großen Gruppen überhaupt Flexibilität am Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Wichtig ist, mit wirksamen Mindestlöhnen und Existenz sichernden Grundeinkommen Haltelinien nach unten zu schaffen. Reformen nach dem Prinzip »Hartz IV«, die eine Sicherung des sozialen Status explizit aufgeben und Menschen unter eine »Schwelle der Respektabilität« drücken, leisten dieses gerade nicht. Vielmehr verstärken sie soziale Unsicherheiten, die aus unternehmerischen Flexibilisierungsstrategien entstehen, zusätzlich. Hier muss dringend ein Prioritätenwechsel in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erfolgen, der den Druck von den schwächsten Gruppen der Gesellschaft nimmt.

Mindestens ebenso wichtig ist es, die Selbstorganisation der Prekarierer zu fördern und ihre politische wie auch ihre gewerkschaftliche Repräsentanz zu verbessern. Erfreulich ist, dass sich die Praxis bedeutender europäischer Gewerkschaftsgliederungen bereits zu verändern beginnt. Pilotprojekte fokussieren nicht nur in Deutschland beim Organizing, bei strategischen Konzepten zur Erneuerung gewerkschaftlicher Organisationsmacht, die ironischerweise ausgerechnet von US-Gewerkschaften wie der Service Employees International Union (SEIU) angeregt werden. Attraktiv am Organizing-Modell erscheint aus der kontinentaleuropäischen Perspektive vor allem, dass sich die beispielgebende SEIU innerhalb kurzer Zeit von einer dahinsiechenden Business Union zu einer gerade auch im Niedriglohnsektor handlungs- und konfliktfähigen Gewerkschaft mit den höchsten Mitgliederzuwächsen in den USA gemausert hat.

Um organisationspolitisches Strohfeuer zu vermeiden, werden Organizing-Ansätze auch in den unterschiedlichen europäischen Arbeitsbeziehungssystemen nicht umhinkommen, die Sinnfrage ihrer Adressaten zu beantworten. Finanzkrise und Postdemokratie bieten hierfür genügend Rohstoff. In einer Phase epochaler Umbrüche dürfen sich die Gewerkschaften gerade wegen ihrer akuten Repräsentationsschwäche nicht von der politischen Bühne verabschieden. Um postdemokratischen Tendenzen wirksam zu begegnen, müssen sie selbst den Nachweis erbringen, dass »sie allgemeine und weitverbreitete gesellschaftliche Anliegen repräsentieren« (Crouch 2008, S. 146). Sollen solche Anliegen glaubwürdig formuliert und mit Organizing-Bestrebungen verknüpft werden, hat das unweigerlich Konsequenzen für das Selbstverständnis, die Organisationsstrukturen und die Programmatik der Gewerkschaften.

Notwendig ist die Überwindung eines Selbstverständnisses, das »in sehr intelligenter Weise« primär »die Interessen des männlichen Normalarbeiters im herstellenden Gewerbe« reflektiert (Crouch 2008, S. 146). So schwer es angesichts knapper Ressourcen auch sein mag: Organizing-Ansätze müssen expansiv, d. h. auf traditionell vertretungsschwache Gruppen ausgerichtet sein. Faktisch geht es um eine Antidiskriminierungspolitik in den Betrieben und Verwaltungen, die das Prinzip »equal pay, equal treatment« für alle Gruppen zu realisieren sucht, die unter Überausbeutung und ständischer Diskriminierung leiden.

In welcher Weise wird die globale Finanzkrise die Chancen einer solchen Antidiskriminierungspolitik beeinflussen? Ohne Zweifel signalisiert der globale Crash des Finanzsystems, zu dem sich die Subprime-Krise in den USA gemausert hat, inzwischen Grenzen der neuen Landnahme (Dörre 2009, Zeise 2008). Dass eine aus inneren Widersprüchen des Systems resultierende Krise und der dadurch ausgelöste Staatsinterventionismus im Selbstlauf für eine Entprekarisierung der Arbeitsgesellschaften sorgen, ist unwahrscheinlich. In dem Maße, wie die Finanzkrise die Realwirtschaft erfasst, dürfte zunächst eher das Gegenteil der Fall sein. Prekär Beschäftigte tragen in Krisensituationen das höchste Beschäftigungsrisiko. Das bekommen die Leiharbeiter in den Betrieben als erste zu spüren. Zudem könnte sich bei den Interessenvertretungen eine ohnehin verbreitete Haltung zusätzlich verstärken, die primär auf eine Absicherung von Stammbeschäftigten zielt und damit ungewollt das Prekarisierungsrisiko der flexibel Beschäftigten erhöht. Hinzu kommt, dass die finanzkapitalistischen Transfermechanismen ein Eigenleben führen, welches sich mit begrenzten Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte nicht außer Kraft setzen lässt.

Allerdings werden sich mittelfristig auch systemische Dysfunktionalitäten der Prekarisierung bemerkbar machen. Schon jetzt lässt sich feststellen, dass mit ständiger Verunsicherung zugleich die Loyalität der Stammbeschäftigten gegenüber ihren Unternehmen schwindet. Qualitätsmängel und aufwendige elektronische Überwachungsmaßnahmen belegen dieses Phänomen. Demographischer Wandel und Fachkräftemangel, wie er in Deutschland schon jetzt auf Teilarbeitsmärkten akut ist, setzen Prekarisierungsstrategien zusätzlich Grenzen. Auch die Entdeckung der Prekarier für gewerkschaftliche Interessenpolitik, wie sie in Mindestlohn- und Leiharbeitskampagnen zum Ausdruck kommt, dürfte allmählich Wirkung erzielen. Insofern könnten sich im Gefolge der Finanzkrise mittelfristig neue Spielräume für alternative Handlungsstrategien eröffnen. Ob und wie sie genutzt werden, lässt sich gegenwärtig kaum prognostizieren. Immerhin skizzieren intelligente US-Ökonomen wie James K. Galbraith den Weg einer auf De-Kommodifizierung basierenden ökosozialen Landnahme:

»Worin besteht die Alternative? Darin, von Anfang an auf eine gezielte, langfristig angelegte Strategie zu setzen, die zu Beginn auf öffentlichen Investitionen beruht, und zwar auf Staatsausgaben für den Wiederaufbau der Infrastruktursysteme Amerikas, für die Reform der Energieverbrauchsmuster und für die Entwicklung neuer Technologien zur Bewältigung des Klimawandels und anderer drängender Probleme. Sie besteht darin, denjenigen zu helfen, die unter den unvermeidlichen Folgen der zerplatzenden Blasen aus der Bush-Ära leiden – mit Arbeitslosenversicherung, Finanzausgleichsmaßnahmen zur Förderung und Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen… beruflicher Weiterbildung, Anpassungshilfen und Beschäftigungsprogrammen« (Galbraith 2008, S. 47 f.).

Es liegt auch an den europäischen Gewerkschaften, für den EU-Raum einen ähnlichen Entwicklungspfad zu kreieren.

Autoren

Prof. Dr. Klaus Busch Universität Osnabrück

Prof. Dr. Berndt Keller Universität Konstanz

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer Hochschule Fulda
Dr. Volker Telljohann Istituto Ricerche Economiche e Sociali (IRES), Bologna

Prof. Dr. Arne Heise Universität Hamburg, Zentrum für Ökonomisches und Soziologische Studien (ZÖSS), Hamburg

Dr. Heribert Kohl Büro für wissenschaftliche Publizistik und Beratung (BwP), Erkrath

Prof. Dr. Ernst Kistler Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES), Stadtbergen
Georg Michenthaler Institut für empirische Sozialforschung, Wien
Dr. Frank Mußmann Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften Göttingen

Dr. Thorsten Schulten Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung (WSI), Düsseldorf

Prof. Dr. Klaus Dörre Friedrich Schiller Universität, Jena

Literatur

Prof. Dr. Klaus Busch

Kapitel 1, Seite 19 · Alternativen zum neoliberalen Wirtschafts- und Sozialmodell der Europäischen Union

- Baum-Ceisig/Busch/Nospickel: Die Europäische Union. Eine Einführung in die politischen, ökonomischen und sozialen Probleme des erweiterten Europa, Nomos, Baden-Baden 2007
- Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft – »Werner-Bericht« (8.10.1970)
- Breuss, F.: Die wirtschaftspolitische Architektur der WWU, in: WIFO Monatsberichte 9/2002, S. 581–607
- Europäische Zentralbank: Die Geldpolitik der EZB 2004, Frankfurt/Main 2004
- Heise, A.: European Economic Governance – Wirtschaftspolitik jenseits der Nationalstaaten, in: Wirtschaftsdienst 4/2005, S. 230–237
- Niechoj, T.: Fünf Jahre Makroökonomischer Dialog. Was wurde aus den ursprünglichen Intentionen? WSI Diskussionspapier 123, Düsseldorf 2004
- Priewe, J.: Verschuldungsregeln in der Europäischen Währungsunion. Kritische Analyse des geplanten europäischen »Stabilitäts- und Wachstumspakts«, in: WSI-Mitteilungen 6/1997, S. 365–373
- ver.di: Einem sozialen Europa Zukunft geben. Manifest zur Europapolitik, Berlin 2009

Prof. Dr. Berndt Keller

Kapitel 2, Seite 31 · Information, Konsultation, Mitbestimmung und Sozialer Dialog – Neue Konzepte für Sozialpartner und Unternehmen

- Europäische Kommission: Datenbank zu den Texten des sozialen Dialogs. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en
- European Commission (2004): Industrial Relations in Europe 2004. Luxembourg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1996): Mitteilung der Kommission zur Entwicklung des sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene. KOM(96)448 endg.
- Pochet, Philippe; Peeters, Anne; Léonard, Evelyne; Perin, Emmanuelle (2009): Dynamics of European sectoral social dialogue. Dublin.

Dr. Heribert Kohl

Kapitel 4, Seite 63 · Perspektiven der Arbeitsbeziehungen und Integration der Länder Mittelosteuropas (MOE)

- EC (2008), Application of Directive 2002/14/EC in the EU (Überprüfung der Anwendung der Richtlinie 2002): http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07863-ad01.en08.pdf
- EC (2009), Industrial Relations in Europe 2008, Luxembourg http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/industrial_relations_report_2008_en.pdf
- Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin (2006/2007), Projekt »Capacity building for Social Dialogue« auf nationaler, sektoraler und betrieblicher Ebene. Reports aus 14 neuen Mitglieds- und Kandidatenländern zur Lage der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände (www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/socialdialogue.htm)
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2008), Wo stehen die Gewerkschaften in Osteuropa heute? Zwischenbilanz nach der EU-Erweiterung. (Verfasser: Heribert Kohl) http://library.fes.de/pdf-files/iez/05362.pdf – available also in English: http://library.fes.de/pdf-files/iez/05363.pdf
- ETUI (Europäisches Gewerkschaftsinstitut – 2008a), Reports des Europäischen Gewerkschaftsinstituts über betriebliche Interessenvertretung, Tarifpolitik etc. in den Mitgliedsländern der EU: National Industrial Relations (in English) http://www.worker-participation.eu/national_industrial_relations/countries
- ETUI (2008b), Database on European Works Councils (http://www.ewcdb.eu)
- IGB (Internationaler Gewerkschaftsbund, 2007, 2008), Jährliche Übersicht über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten 2007 (http://survey07.ituc-csi.org); für 2008: http://survey08.ituc-csi.org
- Kohl, H./Platzer, H. W. (2004), Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich, Baden-Baden – engl. Version Brüssel 2004 (EGI)
- Schulten,T./Bispinck, R./Schäfer, C. (2006), Mindestlöhne in Europa, Hamburg (auch auf Englisch: Minimum wages in Europe, Brüssel 2006 – ETUI)
- Van Gyes, G./Kohl, H./Lehndorff, S./Schief, S./Vandenbrande, T. (2007), Industrial relations in EU member states 2000–2004. Synthesis report for the European Foundation, Dublin (www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0715)
- Warneck, W. (2007), Strike rules in the EU27 and beyond – a comparative overview (http://www.labourline.org/GEIDEFile/Strike_rules_in_the_EU27.PDF?Archive=197163591534&File=Strike+rules+in+the+EU27_PDF) – Hg. ETUI (Brüssel)

Prof. Dr. Ernst Kistler · Georg Michenthaler · Dr. Frank Mußmann

Kapitel 5, Seite 85 · Qualität der Arbeit in Europa fördern – Indikatoren und Berichtssysteme zur Arbeitsqualität entwickeln

- Bruggemann, A.; Großkurth, P.; Ulich, E. (1975): Arbeitszufriedenheit, Bern.
- DGB (2008): DGB-Index Gute Arbeit 2008. Wie die Beschäftigten die Arbeitswelt in Deutschland beurteilen, Berlin.
- DGB (2008a): Methodik des DGB-Index Gute Arbeit und Berichte aus dem Jahr 2007, Berlin (CD).
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (2007): Die Arbeitsbedingungen in der EU in den vergangenen fünfzehn Jahren: Auswertung der Trends, Dublin.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2007): Entwurf einer Stellungnahme »Nachhaltige Arbeitsproduktivität in Europa (SOC/266)«, Brüssel.
- European Commission (2007): Employment in Europe 2007, Brüssel.
- European Commission (2008): Employment in Europe 2008, Brüssel.
- Expertenkommission der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung (2004): Zukunftsfähige betriebliche Gesundheitspolitik. Vorschläge der Expertenkommission, Gütersloh.
- Fuchs, T. (2009): Der DGB-Index, in: Beermann, B.; Conrads, R.; Kistler, E. (Hg.): Nutzerpotenziale von Beschäftigtenbefragungen. Tagungsdokumentation, BAuA-Schriften, Dortmund u. a. O., S. 47 ff.
- Fuchs, T.; Ebert, A.; Kistler, E. (2006): Konstruktion und arbeitswissenschaftliche Begründung eines DGB-Index »Gute Arbeit«, Stadtbergen 2006.
- Hofinger, C., Michenthaler, G.(1998): Der ARBEITSKLIMA-INDEX: ein mikrobasiertes Messinstrument für die Entwicklung der Arbeitswelt, in: Diskurs sozial, 1998/1, HG: Verein für Arbeitsmarkt- und Sozialforschung Projektbüro; Klagenfurt.
- Kistler, E. (2008): »Alternsgerechte Erwerbsarbeit«. Böckler Forschungsmonitoring Bd. 7, Düsseldorf.
- Michenthaler, G. (2005): Betriebsräte haben Wirkung! Eine vergleichende Analyse von Privatunternehmen mit und ohne innerbetriebliche Interessenvertretung, unveröffentlichter IFES-Forschungsbericht, Wien.
- Michenthaler, G. (2008): Arbeitszufriedenheit und Arbeitsbelastungen in österreichischen Telekommunikationsunternehmen, unveröffentlichter IFES-Forschungsbericht, Wien.
- Michenthaler, G. (2009 a): Arbeitszufriedenheit, Arbeitsbelastungen und gesundheitliche Situation der Beschäftigten des Österreichischen Rundfunks, unveröffentlichter IFES-Forschungsbericht, Wien.
- Michenthaler, G. (2009 b): Die Öffentlich Beschäftigten im Bundesdienst. Eine vergleichende Sekundäranalyse der Arbeitszufriedenheit und Arbeitsbedingungen auf Grundlage des Österreichischen Arbeitsklimaindex, unveröffentlichter IFES-Forschungsbericht, Wien.
- OECD (2005): Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, Internetversion.
- Preinfalk, H. (2009): Der Österreichische Arbeitsklima-Index, in: Beermann, B.; Conrads, R.; Kistler, E. (Hg.): Nutzerpotenziale von Beschäftigtenbefragungen. Tagungsdokumentation, BAuA-Schriften, Dortmund u. a. O., S. 99 ff.

- Raml, R. (2006): Arbeitsklima-Index und Gesellschaft. Eine Exploration sozialer Wahrnehmungsprozesse; Diplomarbeit an der Fakultät für Psychologie der Universität Wien, Wien.
- Raml, R. (2009, in Vorb.): Positive Indikatoren der Gesundheit im Kontext Arbeit. Eine interdisziplinäre Erweiterung des Gesundheitsbegriffs und dessen Folgen für die Differenzierung gesundheitlicher Lagen bei unselbständig Beschäftigten. Dissertation am Institut für Sozialmedizin und Epidemiologie der Medizinischen Universität Graz.

Dr. Thorsten Schulten

Kapitel 6, Seite 103 · Europäische Tarifpolitik und Europäisierung der Sozialpartner

- Borgo, Anna-Lena/Johansen, René H. V. (2008): EMF 1st Common Demand – a status, Präsentation auf der Sitzung des EMB Tarifausschusses am 29./30. Oktober 2008 in Bukarest.
- Collignon, Stefan (2009): Wage developments in Euroland or: the Failure of the Macroeconomic Dialogue, Ms. (http://www.stefancollignon.de/PDF/WagedevelopmentsinEuroland32a.pdf).
- da Costa, Isabel/Rehfeldt, Udo (2008): Transnational collective bargaining at company level: Historical developments, in: Papadakis, Konstantinos (Hg.), Cross-border Social Dialogue and Agreements: An emergingglobal industrial relations framework?, International Institute for Labour Studies, Geneva: ILO, S. 43–64.
- Dräger, Klaus/Mileva, Janeta (2008): Der europäische Weg zur Knechtschaft. Wie der Europäische Gerichtshof das Streikrecht aushebelt, in: Sozialismus Vol. 35 (7–8), S. 28–33.
- Dufresne, Anne (2006): Les stratégies de l'euro-syndicalisme sectoriel. Etude de la coordination salariale et du dialogue social, Dissertation an der Université Libre de Bruxelles und der Université Paris X Nanterre.
- EGÖD (Europäischer Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst) (2006): Strategien gegen Niedriglöhne, EGÖD Grundsatzdokument verabschiedet vom EGÖD-Exekutivausschuss am 20. Februar 2006.
- EMB (Europäischer Metallgewerkschaftsbund) (2006a): Meilensteine auf dem langen, mühsamen Weg einer koordinierten tarifpolitischen Strategie des EMB, Brüssel: EMB.
- EMB (2006b): EMB-interne Vorgehensweise bei Verhandlungen mit multinationalen Unternehmen, Brüssel, Juni 2006: EMB.
- EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) (2008a): EGB-Vorschlag für ein Protokoll zum »Sozialen Fortschritt« (http://www.etuc.org/IMG/pdf_social_progress_protocol_DE.pdf).
- EGB (2008b): Salary campaign and guidelines for the co-ordination of collective bargaining 2009, Resolution verabschiedet vom EGB Exekutivausschuss am 3./4. Dezember 2008.
- Europäischer Rat (2005): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008), Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäisches Parlament (2008): Herausforderungen für Tarifverträge in der EU, Entschließung vom 22. Oktober 2008.
- EZB (Europäische Zentralbank) (2008): Monatsbericht 10 Jahre EZB, Frankfurt a.M.: EZB.

- Glassner, Vera (2008): Transnational collective bargaining coordination in the European metal, chemical, banking and construction sectors: Different paths towards a 'European' system of collective bargaining coordination, Papier für den ZAUBER Experten-Workshop »Europäische Tarifpolitik« am 25./26. September 2008 in Düsseldorf.
- Hallwirth, Volker/Koll, Willi (2009): Zehn Jahre Makroökonomischer Dialog – eine Zwischenbilanz, in: Wirtschaftsdienst Nr. 1, S. 26–33.
- Hein, Eckhard/Niechoj, Torsten/Schulten, Thorsten/Truger, Achim (Hg.) (2004): Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg: VSA.
- Höpner, Martin (2008): Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf, MPifG Discussion Paper 08/12.
- Initiative europäische Tarifautonomie (2008): Europäische Tarifautonomie ist möglich! Version vom 15. September 2008.
- ILO (International Labour Office) (2008): Global Wage Report 2008/09. Minimum Wages and Collective Bargaining: Towards Policy Coherence, Genf: ILO.
- Jeschke, Anja (2005): Der europäische Streik. Konturen und Entwicklungsperspektiven eines gemeineuropäischen Streikrechts, Baden-Baden: Nomos.
- Keller, Berndt (2008): Social Dialogue – The Specific Case of the European Union, in: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations Vol. 24, S. 201–226.
- Keune, Maarten (2008): The Coordination of Collective Bargaining in Europe. Annual Report 2008, Papier für den EGB Exekutiv-ausschuss, Brüssel 3–4.12.2008.
- Keune, Maarten/Galgoczi, Bela (Hr.) (2008): Wages and wage bargaining in Europe Developments since the mid-1990s, Brussels: ETUI.
- Kocher, Eva (2008): Kollektivverhandlungen und Tarifautonomie – welche Rolle spielt das europäische Recht? in: Arbeit und Recht Vol. 56 (1–2), S. 13–18.
- Krüger, Lydia/Nassibi, Ghazaleh (2008): Vorfahrt für Sozialdumping. Zu den jüngsten Angriffen des Europäischen Gerichtshofes auf das Streikrecht, die Tariftreue und die Tarifautonomie, (herausgegeben von der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke im Europaparlament), Brüssel.

- Lesch, Hagen (2008): Europäische Währungsunion und Lohnpolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hg.), Zehn Jahre Euro – Erfahrungen, Erfolge und Herausforderungen, IW-Analysen Nr. 43, Köln S. 85–101.
- Sadowski, Dieter/Ludewig, Oliver/Turk, Florian (2003): Europeanization of Collective Bargaining, in: John T. Addison/Claus Schnabel (Hg.), International Handbook of Trade Unions, Cheltenham: Edward Elgar, S. 461–501.
- Schulten, Thorsten (2003): Europeanisation of Collective Bargaining: Trade Union Initiatives for the Transnational Coordination of Collective Bargaining, in: Hans-Wolfgang Platzer/Berndt Keller (Hg.), Industrial Relations and European Integration. Trans- and Supranational Developments and Prospects, Aldershot/Hampshire, S. 112–136.
- Schulten, Thorsten (2004): Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften, Hamburg: VSA.

- Schulten, Thorsten (2005): Changes in national collective bargaining systems since 1990, European Industrial Relations Observatory (EIRO) (http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/03/study/tn0503102s.htm).
- Schulten, Thorsten (2008): Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe, in: European Journal of Industrial Relations, Vol. 14 (4), S. 421–439.
- Sterkel, Gabriele/Schulten, Thorsten/Wiedemuth, Jörg (2004): Autonomie im Laufstall? Gewerkschaftliche Lohnpolitik in Euroland, Hamburg: VSA.
- Stockhammer, Engelbert (2007): Funktionale Einkommensverteilung und aggregierte Nachfrage im Euro-Raum, in: Wirtschaft und Gesellschaft Vol. 22 (2), S. 175–198.
- Streeck, Wolfgang (1999): Entscheidung durch Nichtentscheidung: Zur Logik transnationaler Interessenpolitik, in: ders., Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Frankfurt a.M.: Campus, S. 112–123.
- Welzmüller, Rudolf (2008): 10 Jahre europäische Koordinierung der Tarifpolitik in der Metallindustrie, Präsentation auf dem Workshop »Europäische Tarifpolitik« am 25./26. September 2008 in Düsseldorf.
- Traxler, Franz/Brandl, Bernd/Glassner, Vera/Ludvig, Alice (2008): Can Cross-Border Bargaining Coordination Work? Analytical Reflections on its Feasibility and Evidence from Germany's and Austria's Metal Industry, in: European Journal of Industrial Relations, Vol. 14, S. 217–237.

Prof. Dr. Klaus Dörre

Kapitel 7, Seite 119 · Prekäre Beschäftigung in Europa – Konzepte für mehr sichere Arbeit

- Arendt, Hannah (1951): Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft, München.
- Aulenbacher, Brigitte/Funder, Maria/Jacobsen, Heike/Völker, Susanne (2007) (Hg.): Arbeit und Geschlecht im Umbruch der modernen Gesellschaft, Wiesbaden.
- Baethge, Martin/Hantsche, Brigitte/Pelull, Wolfgang (1989): Jugend: Arbeit und Identität. Lebensperspektiven und Interessenorientierung von Jugendlichen, Opladen.
- Beaud, Stéphane/Pialoux, Michel (2004/1999): Die verlorene Zukunft der Arbeiter. Die Peugeot-Werke von Sochaux-Montbéliard, Konstanz.
- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M.
- Becker, Karina/Bluhm, Katharina/Martens, Bernd (2008): Unternehmensführung in Zeiten des Shareholder value. Zum Wandel des industriellen Mittelstands. In: Benthin, Rainer/Brinkmann, Ulrich (2008): Unternehmenskultur und Mitbestimmung. Betriebliche Integration zwischen Konsens und Konflikt, Frankfurt a. M./New York, S. 213–242.
- Bernhardt, Janine/Köhler, Christoph/Loudovici, Kai/Dittrich, Simon/Pineda de Castro, Marcela/Sittig, Christina/Spiller, Sandra (2008): Generalisierung von Unsicherheit? Ergebnisse einer qualitativen Befragung. In: Köhler, Christoph/Loudovici, Kai (Hg.): Beschäftigungssysteme, Unsicherheit und Erwerbsorientierungen. Theoretische und Empirische Befunde. SFB 580 Mitteilungen 2007, 22, Jena, S. 96–207.

- Berthold, N. (2000): Mehr Beschäftigung, weniger Arbeitslosigkeit: Setzt sich das ökonomische Gesetz gegen (verbands-)politische Macht durch? Beitrag zur Tagung des Walter Eucken Instituts und der Heinrich Böll Stiftung Baden-Württemberg: Grüne (Un-)Ordnung: Ordnungsökonomik und ökologisch-soziale Wirtschaftskonzepte als wechselseitige Herausforderung, 3.–5. Februar 2000 in Bleibach. MS, Würzburg.
- Bescherer, Peter/Röbenack, Silke/Schierhorn, Karen (2008): Nach Hartz IV: Erwerbsorientierungen von Arbeitslosen. In: Politik und Zeitgeschichte, Nr. 33–34, S. 19–24.
- Bluhm, Katharina/Schmidt, Rudi (2008) (Hg.): Change in SMEs. Towards a new European capitalism?, Basingstoke/New York.
- Bologna, Sergio (2006): Die Zerstörung der Mittelschichten. Thesen zur neuen Selbständigkeit, Wien.
- Boltanski, Luc/Chiapello, Ève (2003): Der neue Geist des Kapitalismus, Konstanz.
- Bosch, Gerhard (2004): The standard employment relationship in the information society. In: Concepts and Transformation, Jg. 9, H. 3, London, S. 231–248.
- Bosch, Gerhard (2000): Entgrenzung und Erwerbsarbeit – Lösen sich die Grenzen zwischen Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit auf? In: Minssen, H. (Hg.): Begrenzte Entgrenzungen. Wandlungen von Organisation und Arbeit. Berlin, S. 249–268.
- Bosch, Gerhard/Kalina, Thorsten (2007): Niedriglöhne in Deutschland – Zahlen, Fakten, Ursachen. In: Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (Hg.): Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt a.M./New York, S. 20–105.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2007) (Hg.): Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt a.M./New York.
- Bourdieu, Pierre (1982): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt a.M.
  — (2000): Die zwei Gesichter der Arbeit. Interdependenzen von Zeit- und Wirtschaftsstrukturen am Beispiel einer Ethnologie der algerischen Übergangsgesellschaft, Konstanz.
  — (2005): Die männliche Herrschaft, Frankfurt a.M.
- Brinkmann, Ulrich/Becker, Karina/Engel, Thomas (2007): Die Haut auf dem Markte. Betrieblicher Gesundheitsschutz im Marktkapitalismus. In: PROKLA – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Jg. 37, H. 148, Berlin, S. 383–401.
- Brinkmann, Ulrich/Dörre, Klaus/Röbenack, Silke/Kraemer, Klaus/Speidel, Frederic (2006): Prekäre Arbeit. Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, Bonn.
- Brinkmann, Ulrich/Choi, Hae-Lin/Detje, Richard/Dörre, Klaus/Holst, Hajo/ Karakayali, Serhat/Schmalstieg, Catharina (2008): Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung?, Wiesbaden.
- Bröckling, Ulrich (2007): Das unternehmerische Selbst, Frankfurt a.M.
- Bude, Heinz/Willisch, Andreas (2006) (Hg.): Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige, Hamburg.
- Castel, Robert (2000a/1995): Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit, Konstanz.
  — (2003b): Das Verschwimmen der sozialen Klassen. In: Bischoff, Joachim/ Boccara, Paul/Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.): Klassen und soziale Bewegungen. Strukturen im modernen Kapitalismus, Hamburg, S. 7–17.
  — (2005/2003): Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat, Hamburg.

- Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.) (2009): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt a.M./New York (i. E.).
- Chesnais, Francois (2004): Das finanzdominierte Akkumulationsregime: theoretische Begründung und Reichweite. In: Zeller, Christian (Hg.): Die globale Enteignungsökonomie, Münster, S. 217–254.
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, Frankfurt a.M.
- Dahrendorf, Ralf (1967): Society and Democracy in Germany, New York.
- Dörre, Klaus (2009a): Die neue Landnahme. Dynamiken und Grenzen des Finanzmarkt-Kapitalismus. In: Dörre, Klaus/Lessenich, Stephan/Rosa, Hartmut (Hg.): Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte, Frankfurt a.M. (i. Vorb.).
  — (2009b): Gewerkschaften und die Zone der Prekarität: Anregungen für eine Neujustierung der Arbeitspolitik. In: Schröder, Lothar/Urban, Hans-Jürgen (2009) (Hg.): Gute Arbeit. Handlungsfelder für Betriebe, Politik und Gewerkschaften, Frankfurt a.M., S. 183–193.
- Dörre, Klaus/Bescherer, Peter/Röbenack, Silke/Schierhorn, Karen (2008): Die »vierte Zone« der Arbeitsgesellschaft: Disziplinierung durch Ausgrenzung und prekäre Beschäftigung? In: Gensior, Sabine/Lappe, Lothar/Mendius, Hans Gerhard (Hg.): Im Dickicht der Reformen – Folgen und Nebenwirkungen für Arbeitsmarkt, Arbeitsverhältnis und Beruf, Cottbus, S. 79–109.
- Dörre, Klaus/Holst, Hajo (2007): Funktionswandel von Zeitarbeit, Projektantrag Otto-Brenner-Stiftung, Frankfurt a.M.
- Dörre, Klaus/Neis, Matthias (2008): Geduldige Prekarier? Unsicherheit als Wegbegleiter wissenschaftlicher Karrieren. In: Forschung & Lehre, Jg. 15, H. 10, Bonn, S. 672–674.
- Dörre, Klaus/Röttger, Bernd (2006): Im Schatten der Globalisierung, Wiesbaden.
- Erlinghagen, Marcel (2005): Die mobile Arbeitsgesellschaft und ihre Grenzen. Zum Zusammenhang von Arbeitsmarktflexibilität, Regulierung und sozialer Sicherung. In: Kronauer, Martin/Linne, Gudrun (Hg.): Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin, S. 31–52.
- Forsthoff, Ernst (1971): Der Staat der Industrie-Gesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München.
- Fraser, Nancy (2001): Die halbierte Gerechtigkeit. Gender Studies, Frankfurt a. M.
- Fuchs, Tatjana (2006): Was ist gute Arbeit? Anforderungen aus der Sicht von Erwerbstätigen. Konzeption und Auswertung einer repräsentativen Untersuchung, Stadtbergen.
- Galbraith, James K. (2008): Die Weltfinanzkrise – und was der neue US-Präsident tun sollte. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 11'08, Berlin, S. 41–57.
- Geißler, Rainer (2006): Die Sozialstruktur Deutschlands – zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung, 4., überarb. u. akt. Aufl., Wiesbaden.
- Gorz, André (1989): Kritik der ökonomischen Vernunft, Berlin.
- Gubitzer, Luise (2006): Wirtschaft ist mehr. Sektorenmodell der Gesamtwirtschaft als Grundlage für Geschlechtergerechtigkeit. In: Widerspruch – Beiträge zur sozialistischen Politik, Jg. 26, H. 50, Zürich, S. 17–29.

- Habermas, Jürgen (1987): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, 4. Aufl., Frankfurt a. M.,
- Harvey, David (2005): Der neue Imperialismus, Hamburg
- Harvey , David (2007): Kleine Geschichte des Neoliberalismus, Berlin.
- Henwood, Doug (1997): Wall Street, London.
- Holst, Hajo (2009): Disziplinierung durch Leiharbeit? – Neue Nutzungsstrategien von Leiharbeit und ihre arbeitspolitischen Folgen. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 62, H. 2, Frankfurt a.M., (i.E.).
- Hürtgen, Stefanie (2008): Prekarität als Normalität. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 4'08, Berlin, S. 113–119.
- Kalina, Thorsten/Vanselow, Achim/Weinkopf, Claudia (2008); Niedriglöhne in Deutschland. In: SPW – Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft, Jg. 31, H. 164, Dortmund, S. 20–24.
- Köhler, Christoph/Struck, Olaf (2008): Offene und geschlossene Beschäftigungssysteme. In: Köhler u. a. a.a.O., S. 11–30.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Teil Eins, Bonn.
- Kronauer, Martin (2002): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt a.M./New York.
  — (2006), »Exklusion« als Kategorie einer kritischen Gesellschaftsanalyse. Vorschläge für eine anstehende Debatte. In: Bude, Heinz/Willisch, Andreas (Hg.): Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige, Hamburg, S. 27–45.
- Lessenich, Stephan/van Dyk, Silke (2008): Unsichere Zeiten. Die paradoxale »Wiederkehr« der Unsicherheit. In: Mittelweg 36, Jg. 17, H. 5, Hamburg, S. 13–45.
- Luhmann, Niklas (1995): Inklusion und Exklusion. In: Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch, Opladen, S. 247–264.
- Lutz, Burkart (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt a.M./New York.
- Manske, Alexandra (2007a): Prekarisierung auf hohem Niveau. Eine Feldstudie über Alleinunternehmer in der IT-Branche, München u.a.
- Marx, Karl (1962/1867): Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band. In: Marx-Engels-Werke, Bd. 23, Berlin/DDR.
  — (1964/1894): Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Dritter Band. In: Marx-Engels-Werke, Bd. 25, Berlin/DDR.
- Massa-Wirth, Carsten (2007): Zugeständnisse für Arbeitsplätze, Berlin.
- Mouffe, Chantal (2007): Und jetzt, Frau Mouffe? In: Geiselberger, Heinrich H. (Hg.): a.a.O., S. 105–130.
- Mückenberger, Ulrich (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 31, H. 7 u. 8, Stuttgart, S. 415–434 u. 457–475.
- Neis, Matthias/Dörre, Klaus (2008): »Visible Scientists« und »unsichtbare Entrepreneurs«. Universitäten in regionalen Innovationsprozessen, Jena (Ms.).
- Neugebauer, Gero (2007): Politische Milieus in Deutschland. Die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Nolte, Paul (2006): Riskante Moderne. Die Deutschen und der neue Kapitalismus, München.

- Offe, Claus (1984): Arbeitsgesellschaft. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt a.M./New York.
- Paugam, Serge (2008): Die elementaren Formen der Armut, Hamburg.
  — (2009): Die organische Solidarität vor der Herausforderung der doppelten Prekarisierung von Arbeit und Beschäftigung. In: Castel, Robert/Dörre, Klaus (2009): a.a.O. (i. E.).
- Polanyi, Karl (1995): The Great Transformation. Politische und gesellschaftliche Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, 3. Aufl., Frankfurt a. M.
- Rehder, Britta (2006): Legitimitätsdefizite des Co-Managements. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 35, H. 3, Stuttgart, S. 227–242.
- Röhm, Uli/Voigt, Wilfried (2007): Das Lohndumping-Kartell. Großverlage bekämpfen den Post-Mindestlohn, Hamburg.
- Schröder, Lothar/Urban, Hans-Jürgen (2009) (Hg.): Gute Arbeit. Handlungsfelder für Betriebe, Politik und Gewerkschaften, Frankfurt a.M.
- Schumpeter, Joseph A. (1911/1968): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Berlin.
- Silver, Beverly J. (2005): Forces of Labour. Arbeiterbewegungen und Globalisierung seit 1870, Berlin.
- Sinn, Hans-Werner (2005): Ist Deutschland noch zu retten?, Berlin.
- Struck, Olaf/Köhler, Christoph (2005): Beschäftigungsstabilität im Wandel. Eine problemorientierte Sicht auf den Untersuchungsgegenstand. In: Dies. (Hg.): a.a.O., Mering, S. 7–22.
- Struck, Olaf/Köhler, Christoph (2005): Beschäftigungsstabilität im Wandel? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen für West- und Ostdeutschland, 2. Aufl., Mering.
- Vogel, Berthold (2006b): Soziale Verwundbarkeit und prekärer Wohlstand. Für ein verändertes Vokabular sozialer Ungleichheit. In: Bude, Heinz/Willisch, Andreas (Hg.): Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige, Hamburg, S. 342–355.
  — (2007): Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, Hamburg.
- Wagner, Peter (1995): Soziologie der Moderne. Freiheit und Disziplin, Frankfurt a.M./New York.
- Wallerstein, Immanuel (2008): Die große Depression. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 53, H. 11, Köln, S. 4–7.
- Weber, Max (1980/1921): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5., revidierte Aufl., Tübingen.
- Werding, Martin/Müller, Marianne (2007): Globalisierung und gesellschaftliche Mitte. Beobachtungen aus ökonomischer Sicht. In: Herbert-Quandt-Stiftung (Hg.): Zwischen Erosion und Erneuerung. Die gesellschaftliche Mitte in Deutschland. Ein Lagebericht, Frankfurt a.M., S. 103–161.
- Windolf, Paul (2005) (Hg.): Was ist Finanzmarkt-Kapitalismus? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 45, Wiesbaden, S. 20–57.
- WSI-Tarifhandbuch 2006, Frankfurt a.M.
- WSF Wirtschafts- und Sozialforschung (2005): Erhebung zur beruflichen und sozialen Lage von Lehrenden in Weiterbildungseinrichtungen. Schlussbericht, Kerpen.
- Zeise, Lucas (2008): Ende der Party. Die Explosion im Finanzsektor und die Krise der Weltwirtschaft, Köln.

Zukunft von Arbeitsbeziehungen und Arbeit in Europa (ZAUBER)

Herausgegeben von Heiko Schlatermund, Manfred Flore

im Auftrag von ARBEIT UND LEBEN Niedersachsen Nord gGmbH

gefördert durch die Europäische Kommission
Generaldirektion Beschäftigung,
Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit

Das Projekt »ZAUBER« wurde mit folgenden Partnern veranstaltet
Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB), Brüssel
Europäischer Metallgewerkschaftsbund (EMB), Brüssel
Europäisches Gewerkschaftsinstitut (EGI), Brüssel
Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), Wien
Institut of Economic and Social Research (IRES), Paris
Istituto per il Lavoro, Bologna
Friedrich-Ebert-Stiftung, Warschau
Friedrich-Ebert-Stiftung, Rom
Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
IG Metall Vorstand, Frankfurt
IG Bauen Argrar Umwelt, Frankfurt
Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (verdi), Berlin
DGB Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt
Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften Osnabrück
Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften Oldenburg
Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften Hannover
Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften Braunschweig
Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften Göttingen
Global Labour University e.V., Berlin
EURO INFO CENTRE (EIC) an der Fachhochschule Osnabrück
Stadt Osnabrück

Wir danken für die weitere finanzielle Unterstützung der Hans-Böckler-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Sparkasse Osnabrück

Projektleitung Heiko Schlatermund

Projektkoordination Manfred Flore

Wissenschaftliche Beratung Prof. Dr. Klaus Busch

Redaktion Mareike Ahlers, Nadine Janning,
Darijusch Wirth

Das Projekt wurde von der Europäischen Gemeinschaft finanziell unterstützt. Inhalte der Publikation geben die Positionen der Autoren bzw. der Herausgeber wieder und verpflichten die Europäische Kommission bzw. die Europäische Gemeinschaft in keiner Weise und geben, sofern nicht anders vermerkt, keine offizielle Meinung der EU-Kommission wieder.

Gestaltung, Satz, Realisation sec GmbH, Osnabrück

secolo Verlag
Rolandsmauer 13/14
49074 Osnabrück
Tel 0541/8004940
Fax 0541/80049420

Erste Auflage 2009
ISBN 978–3–929979–94–7
Alle Rechte vorbehalten.

»Die Europäische Integration kann nur gelingen, wenn die Mehrheit der europäischen Bürgerinnen und Bürger die Vorteile eines friedlichen und sozialen Europas erkennt.« Diese These war Ausgangspunkt für das Projekt »Zukunft von Arbeitsbeziehungen und Arbeit in Europa (ZAUBER)«.

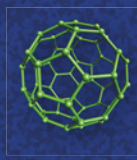
"European integration can only succeed if the majority of European citizens are aware of the benefits of a peaceful and social Europe." This hypothesis was the starting point for the project "Future of Industrial Relations and Work in Europe (ZAUBER)".

«L'intégration européenne ne peut réussir que dès lors que la majorité des citoyennes et des citoyens européens reconnaissent les avantages d'une Europe apaisée et sociale.» Voilà l'expression forte qui était le point de départ du projet «L'avenir des relations industrielles et du travail en Europe (ZAUBER)».

„Integracja europejska może tylko wtedy osiągnąć sukces, jeżeli większa część społeczeństwa europejskiego rozpozna zalety życia w spokojnej i socjalnej Europie." Powyższa teza stanowiła punkt wyjściowy dla projektu „Przyszłość stosunków pracy i perspektywy pracy w Europie (ZAUBER)".

Ein Projekt der
Bildungsvereinigung ARBEIT UND LEBEN
Niedersachsen Nord gGmbH
gefördert durch die Europäische Kommission

A project of the
Educational Association ARBEIT UND LEBEN
Lower Saxony Nord gGmbH
supported by the European Commission



Netzwerk
der Kooperationsstellen
Hochschulen - Gewerkschaften
in Niedersachsen