

Editorial

Euro-Verbände und Euro-Politik

Das unwidersprochene Näherrücken der europäischen Währungsunion in eine immer konkreter werdende Zukunft hat zur Folge, daß praktische Fragen der Umstellung auf eine gemeinsame Währung in einem allerdings noch nicht feststehenden Währungsgebiet zunehmend vor und in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert werden. Was jetzt die Konvergenzkriterien normativ für die Mitgliedstaaten vorgeben, wird nach dem Übergang zur gemeinsamen Währung zum Großteil der Steuerungs- und Verantwortungskompetenz der nationalen Institutionen entzogen sein und jener der Europäischen Zentralbank (EZB) unterliegen: die Entwicklung von Zinssätzen und Inflationsraten. Bei den Nationalstaaten bleibt die Verantwortung für die Fiskalpolitik, wobei die im Wegfall der Wechselkursrisikos liegenden stabilisierend-expansiven Wirkungen der Währungsunion auf die europäische Wirtschaftsentwicklung wesentlich davon abhängig sein werden, ob die europäische Koordination der nationalstaatlichen Fiskalpolitiken im Sinne einer Beibehaltung der Konvergenz gelingen wird. Aber nicht nur die Wechselkurs- und Geldpolitik der EZB und die Fiskalpolitiken der EU-Mitgliedsländer müssen „stimmen“ – auch die Einkommenspolitik wird ein wichtiger Bestimmungsfaktor der makroökonomischen Performance der in der Wirtschafts- und Währungsunion verbundenen Wirtschaften sein. Die österreichischen Erfahrungen der letzten zwanzig Jahren haben in diesem Zusammenhang einige Relevanz, und zwar sowohl im Hinblick auf die makroökonomische Strategie einer europäischen Wirtschaftspolitik als auch hinsichtlich der institutionellen Strukturen.

Die im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gute Performance der österreichischen Wirtschaft ist weitgehend der Kombination von Hartwährungs- und Einkommenspolitik zuzuschreiben, mit der es gelungen ist, den Kostenauftrieb in jenen Grenzen zu halten, die mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit verträglich sind. Gleichzeitig hatten die langfristige Stabilisierung der Erwartungen und der ständige, aber kalkulierbare Druck auf Produktivitätssteigerung und Strukturanpassung positive Auswirkungen auf die Performance. Ein solcher *policy-mix* hat sich der Alternative bestehend aus höherer Inflationstoleranz und Wechselkursabwertung zur Korrektur einer verschlechterten Lohnstückkostenposition bzw. Leistungsbilanz als überlegen erwiesen, aber

auch einer Politik, welche die notwendige Preisstabilität durch geldpolitische Restriktion erzwingt bzw. zu erzwingen versucht.

Einkommenspolitisch erfordert die in Österreich seit 1973 angewandte Strategie ein hohes Maß an Lohnflexibilität, die von der OECD und in anderen internationalen Studien immer wieder hervorgehoben wurde. Lohnflexibilität ist dabei als makroökonomisch zu verstehen, also als Orientierung und Steuerung des Gesamttaggregats Lohnsumme nach gesamtwirtschaftlichen Indikatoren, vor allem auch an der internationalen Lohnstückkostenposition. Auch hier ist die Alternative, nämlich eine stärkere Flexibilisierung auf Mikroebene, d. h. de facto eine Flexibilisierung des unteren Drittels der Löhne nach unten, wegen der negativen Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur die schlechtere Lösung.

Eine europäische Währungsunion – auch wenn sie nur einen Teil der EU-Mitgliedsländer umfaßt – wird zweifellos im Vergleich zur kleinen österreichischen Wirtschaft einen wesentlich geringeren Außensektor haben und dann dem Druck der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zumindest kurzfristig weniger stark ausgesetzt sein. Wegen der größeren Länge der Wirkungsverzögerungen wäre aber eine laxere Gangart in der Kostenentwicklung nicht minder gefährlich, da eine verspätete Gegensteuerung bei größeren Ungleichgewichten umso stärkere negative Beschäftigungswirkung hätte. Gleichzeitig darf das Risiko nicht unterschätzt werden, daß die EZB auf Kostenauftriebstendenzen, auch wenn sie nicht in allen, sondern nur einigen wenigen Ländern auftreten, mit harten geldpolitischen Restriktionsmaßnahmen reagiert, welche auch jene Länder treffen würden, in denen die Lohnentwicklung stabilitätskonform verläuft. Eine Konvergenz der Einkommensentwicklung und eine entsprechende gemeinsame Orientierung und Koordination in der Einkommenspolitik erscheint daher in einer europäischen Währungsunion in hohem Maße wünschenswert. Die Frage ist allerdings, wie die institutionellen Strukturen dafür geschaffen werden können.

Der Soziale Dialog in der EU

Unter den Begriff „Sozialer Dialog“ fallen sowohl die Einbeziehung der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in das europäische Gesetzgebungsverfahren in Form von Anhörung und Konsultation als auch die direkten Kontakte zwischen den drei Spitzenverbänden der europäischen Sozialpartner (Europäischer Gewerkschaftsbund EGB, Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft UNICE, Europäi-

scher Zentralverband der Wirtschaft mit öffentlicher Beteiligung CEEP).

Mit der Einführung des Art. 118b in den Vertrag der Gemeinschaft durch die Einheitliche Europäische Akte im Jahre 1987 wurde der Soziale Dialog institutionalisiert, denn die Kommission erhielt die Aufgabe, „den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln, der, wenn diese es für wünschenswert halten, zu vertraglichen Beziehungen führen kann“. Die Autonomie der Sozialpartner und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung wurden als Regelungsgrundsätze hervorgehoben.

Die Institutionalisierung des Sozialen Dialogs hatte einerseits eine Verstärkung der Beziehungen zwischen den europäischen Sozialpartnern zur Folge. Andererseits kam der Dialog über programmatische Diskussionen sowie einige gemeinsame Stellungnahmen nicht hinaus und hatte kaum Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten. Insgesamt blieb der Soziale Dialog stark vom Verlauf der EG-Politik im allgemeinen und den sozialpolitischen Initiativen im besonderen abhängig. Der autonome Dialog zwischen den Sozialpartnern, getragen vom gemeinsamen Willen, auf der Grundlage eigener Konzepte und Vorstellungen zu Kompromißlösungen zu gelangen, war die Ausnahme.

Von herausragender Bedeutung war die Vereinbarung von EGB, UNICE und CEEP vom 31. Oktober 1991, welche dann fast wortgleich vom Abkommen der Elf über die Sozialpolitik übernommen wurde. Dieser Vorschlag an die EG-Regierungskonferenz beinhaltete die verbindliche Anhörung der Sozialpartner bei sozialpolitischen Initiativen der Kommission sowie eine Verhandlungs- und Vereinbarungsoption für die Sozialpartner und zwei Möglichkeiten der Umsetzung solcher Vereinbarungen.

Dem von allen Mitgliedstaaten beschlossenen Protokoll über die Sozialpolitik, welches einen Bestandteil des am 1. November 1993 in Kraft getretenen EU-Vertrags bildet, wurde das Abkommen von elf Mitgliedsländern (Großbritannien unterzeichnete nicht) über die Sozialpolitik beigefügt. Alle zwölf Mitgliedstaaten kamen überein, daß die Gruppe der Elf ermächtigt ist, zur Umsetzung des Abkommens die Organe, Verfahren und Mechanismen der EU in Anspruch zu nehmen.

Das Abkommen der Elf über die Sozialpolitik enthält zwei wesentliche Neuerungen:

1. Jener Bereich der Sozialpolitik, in dem Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden können, wird erweitert. Andere Bereiche sind nach wie vor der Einstimmigkeit (und damit de facto der alleinigen Zuständigkeit der Mitglied-

staaten) vorbehalten oder sogar von europäischer Regelung explizit ausgenommen.

2. Die Kommission wird beauftragt, die europäischen Sozialpartner bei sozialpolitischen Initiativen zweimal anzuhören: zunächst allgemein über ein Vorhaben, danach zum Inhalt des beabsichtigten Vorschlags. Daran schließt sich eine Option der Sozialpartner für Verhandlungen und den Abschluß einer Vereinbarung für einen Zeitraum von neun Monaten an, in dem die Kommission verpflichtet ist, ihren Vorschlag auszusetzen. Die Umsetzung derartiger Vereinbarungen der Sozialpartner kann entweder nach den jeweiligen nationalen Verfahren und Praktiken oder auf gemeinsamen Antrag der unterzeichnenden Vertragsparteien über einen Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission erfolgen.

Zumindest bis zur nächsten Regierungskonferenz im Jahre 1996 bestehen somit für den Sozialen Dialog zwei eigenständige Rechtsquellen, nämlich die Bestimmungen des EG-Vertrags, geändert durch den EU-Vertrag, welche den Sozialpartnern die Möglichkeit zu autonomen Vereinbarungen unabhängig vom EU-Gesetzgebungsverfahren einräumen, und die Regelungen des Abkommens über die Sozialpolitik der Elf.

Kennzeichnend für die gegenwärtige Situation ist ein Nebeneinander eines politisch entwickelten Kontakts zwischen EGB, UNICE und CEEP im Rahmen des im Oktober 1992 gegründeten „Ausschusses Sozialer Dialog“ einerseits und den oben beschriebenen Anhörungsprozeduren innerhalb des EU-Gesetzgebungsverfahrens, die sich an den weiteren Kreis der von der Kommission anerkannten repräsentativen Verbände richten, andererseits.

Festzuhalten ist an dieser Stelle ferner, daß ein europäisches Koalitions- und Arbeitskampfrecht bisher nicht existiert. Das Abkommen über Sozialpolitik nimmt diese Materie sogar aus dem Bereich der EU-Gesetzgebung heraus. Dies steht im Widerspruch zum Auftrag der Kommission, den Dialog zwischen den Sozialpartnern, auch im Hinblick auf Vereinbarungen, zu fördern.

Europäische Kollektivverträge?

Dem Abschluß von europaweiten Kollektivverträgen steht gegenwärtig eine Reihe von Hindernissen entgegen: unterschiedliche nationale Organisationsstrukturen und Arbeitsbeziehungen, Repräsentationslücken auf der europäischen Ebene, Kompetenzdefizite der europaweiten Dachverbände, unterschiedliche Regelungsinteressen, um nur die wichtigsten zu nennen.

Die Unterschiede in bezug auf die Organisationsstruktur, den Organisationsgrad und die politische Kultur der nationalen Mitgliedsorganisationen der Euroverbände sind erheblich. Was die Arbeitnehmerseite betrifft, stellt der österreichische Fall eines einzigen Dachverbandes eine Ausnahme dar. In der Regel bestehen für Arbeiter und Angestellte separate Dachverbände. Auch die öffentlich Bediensteten besitzen in einigen Ländern eine eigene Dachorganisation. Hinzu kommt, daß in vielen Ländern Richtungsgewerkschaften um Mitglieder konkurrieren. Nationale Unterschiede bestehen ferner im Hinblick auf die Konflikt- oder Konsensorientierung der Gewerkschaften.

Die nationalen Verhandlungssysteme weichen voneinander ab hinsichtlich der wichtigsten Tarifverhandlungsebene (Gesamtwirtschaft, Branche, Region, Unternehmen, Betrieb), der Art der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen in den Betrieben (Gewerkschaften und/oder Betriebsräte) und der Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen.

Die europäischen Dachverbände der Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen weisen derzeit zahlreiche Schwachpunkte auf. Vor allem die Kontrollfähigkeit der europaweiten Verbände ist unzureichend: Die Voraussetzungen für die interne Kompromißbildung und die verbindliche Durchsetzung gegenüber den eigenen Mitgliedern fehlen.

Weiters ist festzuhalten, daß nicht alle im EGB vertretenen nationalen Dachverbände die Berechtigung haben, selbst Kollektivverträge abzuschließen; zwei der größten Dachorganisationen (DGB, TUC) sind dazu nicht berechtigt.

Gesamteuropäische Regelungen der Arbeitsmärkte sind allerdings nicht unbedingt von der Assoziations- und Kontrollfähigkeit der Spitzenverbände abhängig. Denkbar ist auch eine gesamteuropäische Abstimmung der gewerkschaftlichen Tarifpolitik auf der Grundlage der in den einzelnen EU-Mitgliedsländern bestehenden, flächendeckenden Tarifverhandlungssysteme.

Europaweite Arbeitsbeziehungen auf der Branchenebene und in transnationalen Konzernen

Informelle Arbeitsgruppen von gewerkschaftlichen Branchenausschüssen und Arbeitgeberverbänden bestehen in weiten Teilen des Dienstleistungssektors, wobei diese Kontakte im Bereich der Finanzdienstleistungen und im Einzelhandel am weitesten gediehen sind. Auch in einigen Industriebranchen finden regelmäßige Treffen der Sozialpartner statt. Beratungsgegenstände sind dort u. a. Fragen von Gesundheit und

Sicherheit am Arbeitsplatz sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Kollektivvereinbarungen zwischen den europäischen Branchenverbänden kamen bis dato allerdings nicht zustande. Die Bedeutung der Kontakte auf der Branchenebene lag zum einen in ihrer Funktion als Gesprächsforum, zum anderen in der Beratung der Kommission: Der branchenspezifische Soziale Dialog im Rahmen der paritätischen Ausschüsse und informellen Arbeitsgruppen der EU bestand bislang zum größten Teil aus Anhörungen der Sozialpartner zu branchenbezogenen Maßnahmen der Kommission.

Im September 1994 verabschiedete der Rat die „Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen“. Das Ziel dieser Richtlinie ist die Stärkung des Rechts auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in transnationalen Konzernen. In Fällen, in denen mit Einverständnis der Arbeitnehmer ein dezentrales Informationsvermittlungsverfahren vereinbart wird, muß festgelegt werden, „unter welchen Bedingungen die Arbeitnehmervertreter das Recht haben, zu einem Meinungsaustausch über die ihnen übermittelten Informationen zusammenzutreten“. Darüber hinaus sollen die Verhandlungspartner in der Ausformulierung ihrer Vereinbarung völlig ungebunden sein.

Die Verabschiedung der Richtlinie durch den Rat löste einen Verhandlungsschub aus, wobei diese Verhandlungen entweder zur Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats oder zur Vereinbarung spezifischer Verfahren der Information und Anhörung in transnationalen Konzernen führten. Für den Fall, daß keine Vereinbarung zustande kommt, gelten die subsidiären Mindestbedingungen der Richtlinie, welche die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats vorsehen.

Stellungnahme der europäischen Sozialpartner zur Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft

Von einer fortwährenden, institutionalisierten Einbindung der Sozialpartner in die Formulierung und Durchführung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, wie sie in Österreich und einigen anderen westeuropäischen Ländern besteht, ist die EU weit entfernt.

Die Einrichtung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) und jene des Europäischen Sozialfonds erfolgte bereits in der Frühphase der EWG. Damit wurden die Anhörung der

Sozialpartner und die Beratung der europäischen Organe durch erstere institutionalisiert. Die Funktionen des WSA liegen heute vor allem darin, den verschiedenen Interessengruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens die Möglichkeit zu geben, der Kommission und dem Rat ihren Standpunkt zu allen Fragen von gemeinschaftlichem Interesse zur Kenntnis zu bringen, und den EU-Organen den praxisnahen Sachverstand der Sozialpartner zu spezifischen Themen zur Verfügung zu stellen. Dies geschieht durch Stellungnahmen zu Entwürfen der Kommission (auf Ersuchen) sowie auch durch Initiativstellungnahmen (aus eigenem Gutdünken zu Materien, denen die Gemeinschaftsorgane keine oder zu wenig Aufmerksamkeit widmen). Die Bedeutung, welche die Kommission derartigen Stellungnahmen beimißt, hängt nicht zuletzt davon ab, welcher Grad von Einvernehmen im WSA erzielt werden konnte.

Im Bereich der auf die Makroebene bezogenen Wirtschaftspolitik suchen sich die drei europäischen Spitzenverbände der Sozialpartner (EGB, UNICE, CEEP) durch gemeinsame Stellungnahmen Gehör zu verschaffen.

Im Mai 1995 gaben diese drei Dachorganisationen der europäischen Sozialpartner eine gemeinsame Stellungnahme zur „Umwandlung des konjunkturellen Aufschwungs in einen dauerhaften und arbeitsplatzschaffenden Wachstumsprozeß“ ab. Darin wird eingangs betont, daß die Arbeitslosigkeit in einer Art und Weise bekämpft werden müsse, welche „die Wettbewerbsfähigkeit und eine starke und anhaltende wirtschaftliche Entwicklung fördert“. Zur Reduzierung der nichtkonjunkturellen Arbeitslosigkeit (im Durchschnitt der EU rund 9%) sei es erforderlich, den Aufschwung in einen investitionsgetragenen Wachstumsprozeß zu verwandeln und eine aktivere und effizientere Arbeitsmarktpolitik zu betreiben.

Eine der Voraussetzungen für einen arbeitsplatzschaffenden Wachstumsprozeß sei der Abbau der hohen Haushaltsdefizite in der günstigen Konjunkturphase. „Dies ist erforderlich, um die grundlegenden sozialen Funktionen moderner Staaten zu erhalten und um den Spielraum wiederzugewinnen, der häufig infolge der hohen öffentlichen Schuldenlasten verlorengegangen.“ Der Abbau solle vorrangig ausgabenseitig erfolgen, dürfe die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen nicht bedrohen und müsse sozial ausgewogen sein. Unter diesen Umständen „wird es den Sozialpartnern leichter fallen, sich auf eine Lohnpolitik zu einigen, die mit der Preisstabilität, der Rentabilität der Investitionen und einer vermehrten Schaffung von Arbeitsplätzen vereinbar ist“.

Die Sozialpartner sind sich über die Notwendigkeit der unter anderem im „Weißbuch“ dargelegten Strukturreformen ei-

nig, um die Wettbewerbsfähigkeit der Union zu fördern. Sie äußern die Überzeugung, daß zwischen Produktivitätswachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen kein zwingender Widerspruch bestehe. Der über Marktmechanismen laufende sektorale und branchenbezogene Strukturwandel müsse durch den Sozialen Dialog ergänzt werden.

Reformen auf den Arbeitsmärkten sollten nach Ansicht der europäischen Spitzenverbände auf partnerschaftlicher Grundlage erfolgen. Die Arbeitsmarktpolitik könne vor allem durch die Verbesserung der Qualität des Humankapitals und die Erleichterung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen (Förderung der beruflichen und geographischen Mobilität, Umschulungen) einen wichtigen Beitrag leisten. Zur Erhöhung der Beschäftigungswirksamkeit des Wachstums sei zu untersuchen, „ob die Beschäftigung durch die Verwendung von Produktivitätsgewinnen als Beitrag zu innovativen Formen der Arbeit wie der Reorganisation, der Verkürzung und Neustrukturierung der Arbeitszeit, gefördert werden kann, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden“. (Eine entsprechende Anregung gab auch der Rat der EU in seiner „Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“ vom 4. Juli 1995.) Weiters regen die Sozialpartner die Senkung der Lohnnebenkosten an.

In Österreich und einigen anderen EU-Mitgliedsländern erstreckt sich die Konzertierung zwischen der Regierung und den Tarifverbänden auf weite Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik, insbesondere wird die Lohnpolitik mit der makroökonomischen Politik abgestimmt. Auf der europäischen Ebene konzentriert sich der Soziale Dialog vor allem auf sozialpolitische Fragen. Wünschenswert wäre eine stärkere Einbindung der europäischen Spitzenverbände der Sozialpartner auch in die Wirtschaftspolitik der EU.