
Sozialer und ziviler Dialog: zwei ungleiche Brüder

Thomas Delapina

Demokratie war von Beginn an ein unverzichtbarer Bestandteil des europäischen Einigungsprojektes. Die Entwicklung seit 2008 erweckt allerdings den Eindruck, dass der demokratischen Legitimation politischer Entscheidungen abnehmende Bedeutung zugemessen wird. Ratingagenturen treiben demokratisch gewählte Regierungen vor sich her, die Regierungschefs der beiden größten Mitgliedstaaten vereinbaren unter vier Augen tiefstgehende Weichenstellungen über die Parlamente hinweg, für welche früher möglicherweise sogar Verfassungsgesetze notwendig gewesen wären, und die Europäische Kommission, eigentlich ein Instrument der Exekutive, über deren demokratische Legitimation sich zumindest debattieren lässt, ringt permanent mit dem vom Volk gewählten Europäischen Parlament um die Macht. Eine zunehmende EU-Skepsis unter den BürgerInnen ist somit nicht verwunderlich, wenn neben die materiellen Folgen der Wirtschaftskrise auch massive Zweifel der BürgerInnen darüber treten, ob ihre Interessen und Bedürfnisse noch angemessen in die politischen Entscheidungsprozesse einfließen.

Es ist allerdings keine neue Erkenntnis aus der Periode des Ringens um eine neue Governance in der Zeit nach der Krise 2008+, dass eine solche nur dann funktionieren kann, wenn sie entsprechend demokratisch legitimiert ist und die repräsentativen Verbände der wesentlichen, insbesondere wirtschaftlichen, Gruppen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer entsprechend in die Gestaltung und Umsetzung der Politik eingebunden sind. Es war auch schon davor evident, dass die Europäische Union ihre ambitionierten Ziele bezüglich Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung (z. B. in der gescheiterten „Lissabon-Strategie“) nicht ohne umfassende Mitwirkung der wesentlichen beteiligten Akteure erreichen kann. Schon von den Gründungstagen der Union an mit dem Versprechen von Wohlstand für Alle war deshalb die systematische und enge Einbindung der großen, repräsentativen Verbände der organisierten wirtschaftlichen und sozialen Akteure eine der wesentlichen Säulen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells.

Traxler ging sogar so weit, die tragende Rolle der Verbände in der Wirtschafts- und Sozialpolitik als das zentrale Charakteristikum zu bezeich-

nen, welches das Europäische Sozialmodell von anderen Modellen, wie etwa dem der USA, unterscheidet.¹ Als „repräsentative Verbände der organisierten wirtschaftlichen und sozialen Akteure“ wurden über Jahrzehnte hinweg im Wesentlichen die Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer betrachtet, kurz die Sozialpartner. Die institutionalisierten Beziehungen von Unternehmerverbänden mit Gewerkschaften, insbesondere zur Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen, werden allgemein als „sozialer Dialog“ bezeichnet.

In den letzten Jahren wird – insbesondere auf europäischer, aber auch auf nationaler Ebene – vermehrt der sogenannte „zivile Dialog“ propagiert. Gemeint ist damit eine Ausweitung des Kreises derjenigen Organisationen, die eingeladen sind, zur Politikgestaltung beizutragen. Es handelt sich dabei um repräsentative Nichtregierungsorganisationen, also eine breite Palette von Verbänden, vielfach aus dem sozialen Bereich, aus dem Konsumenten- und Umweltschutz, aus Entwicklungshilfe, der Menschen- und Bürgerrechtsbewegung u. Ä.

Dass die Begriffe „sozialer Dialog“ und „ziviler Dialog“ einander sehr ähnlich sind, führt oft zu groben Missverständnissen, weshalb in diesem Beitrag versucht werden soll, die fundamentalen Unterschiede in Aufgabenstellung und Struktur dieser beiden Dialoge heraus zu arbeiten.

Organisierte Zivilgesellschaft und NGOs

Zuerst einmal ist klärend festzustellen, dass Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände nach gängiger Interpretation² auch zu den NGOs gehören und damit ein (wesentlicher) Teil der organisierten Zivilgesellschaft sind. Denn sie sind nicht dem Staat zuzuordnen, sie sind vielmehr unabhängige, repräsentative Verbände zur Vertretung der Interessen der großen bedeutenden Gesellschaftsgruppen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Dies wird auch in der Struktur des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) in Brüssel abgebildet, der Vertretung der repräsentativen Organisationen der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene. Dessen wesentlichste Aufgabe ist es, als Sprachrohr der bedeutenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen gegenüber den Brüsseler Entscheidungsträgern zu fungieren. Denn die 344 Mitglieder im EWSA sind in drei gleichgroßen zivilgesellschaftlichen Gruppen organisiert: Arbeitgeber, Arbeitnehmer und in Gruppe 3 die sogenannten „verschiedenen Interessen“. Zu letzteren zählen neben sonstigen Berufsverbänden (Landwirtschaft, Freie Berufe, Handwerk ...) auch weitere repräsentative NGOs aus dem Sozialbereich, dem Umwelt- und Konsumentenschutz etc. Die Tatsache, dass die Sozialpartner im EWSA jeweils eine eigene Gruppe bilden,

zeigt, dass ihnen innerhalb der organisierten Zivilgesellschaft offensichtlich ein besonderer Status eingeräumt wird. Und das mit gutem Grund.

Sozialpartner versus Lobby

Für die im sozialen Dialog tätigen Verbände, also für die Sozialpartner, ist es notwendig, dass sie von ihren Mitgliedern mit einem Verhandlungsmandat ausgestattet sind. Sie haben konkrete Verhandlungen zu führen, mit deren Ergebnissen sie bindende Verpflichtungen eingehen. Das wiederum hat zur Folge, dass diese Verbände über eine Disziplinierungsgewalt, ein Durchgriffsrecht gegenüber ihren Mitgliedern verfügen müssen, da die Verhandlungsergebnisse auch umgesetzt werden müssen. Die Verbandsspitzen werden ermächtigt, die Verhandlungen zu führen, und sie sind verpflichtet, für die Einhaltung der Beschlüsse zu sorgen. Den Sozialpartnern fällt also eine autonome Regulierungsfunktion in einzelnen Gebieten der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu. Den Kernbereich dieser Regulierungsfunktion bilden bekanntlich die kollektivvertraglichen Regelungen der Löhne und der Arbeitsbeziehungen. Auch die Teilnahme an der Verwaltung der öffentlichen Sozialversicherungssysteme oder im Bereich Aus- und Fortbildung stellen dabei bedeutende Handlungsfelder dar.

Dazu kommt aber noch die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Ergebnisse des sozialen Dialoges. Kollektivverträge, die für einen oder mehrere Sektoren gelten, haben einen enormen Einfluss auf volkswirtschaftliche Größen wie Nachfrage und Inflationsrate. Diese makroökonomische Relevanz verleiht den Handlungen von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften so großes Gewicht, dass sie zu den wesentlichen Akteuren der Politik gezählt werden.

Daraus erklärt sich der Unterschied von Sozialpartnern zu anderen zivilgesellschaftlichen Verbänden. So bedeutend die Rolle von anderen Verbänden, sei es der Konsumenten, der Autofahrer oder der Naturschützer, auch sein mag: erstens fehlt ihnen die Fähigkeit oder das Mandat, sich in konkreten Verhandlungen zu einem bestimmten Verhalten aller ihrer Mitglieder zu verpflichten, ihnen fehlen dazu die Legitimation und die Mechanismen zur Koordinierung. Zweitens haben sie keine Mitverantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu tragen. Sie sind somit Lobbys, die so klein sind, dass sie sich ausschließlich auf die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder beschränken können, ohne mitberücksichtigen zu müssen, welche Bedeutung ihre Aktivitäten für das Gesamtsystem haben. Im Gegensatz dazu müssen von den Sozialpartnern etwa bei Lohnabschlüssen mögliche Wirkungen auf Inflation und Wettbewerbsfähigkeit sehr wohl mitgedacht werden, um nicht den Effekt der nominellen Lohnerhöhung wieder zunichte zu machen. „Unverantwortlichkeit ist ein Privileg

relativ kleiner Organisationen, soll nicht die Stabilität der Gesamtordnung gefährdet werden“, wie Prisching so treffend sagt.³

Der Soziale Dialog auf europäischer Ebene

Während man unter „sozialem Dialog“ jede Art der Interaktion von Sozialpartnerverbänden untereinander bzw. mit der Regierung verstehen kann, hat sich auf EU-Ebene eine ganz spezielle Form heraus gebildet, die deshalb als „Sozialer Dialog“ (mit großem „S“) bezeichnet wird. Es existiert eine ganze Reihe von Normen, sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene, welche die Aufgaben, die Verfahren, die Kompetenzen und die beteiligten repräsentativen Akteure genau definieren und regulieren. Dieser branchenübergreifende Soziale Dialog, der nach dem Ort des ersten Zusammentreffens auch „Val Duchesse-Dialog“ genannt wird, entstand 1985 auf Initiative des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors und hat mittlerweile zur Annahme von über 60 gemeinsamen Vereinbarungen geführt. Wer in diesem Prozess mitspielt, ist genau geregelt, nämlich die europäischen Dachverbände:⁴ der EGB für die Arbeitnehmer, und für die Arbeitgeberseite Business Europe (Dachverband der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände) sowie das CEEP (der europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft).⁵

In diesem Dialog werden nicht nur bindende Vereinbarungen beschlossen, die dann von den nationalen Mitgliedsverbänden umgesetzt werden müssen. Die Einzigartigkeit des Sozialen Dialoges liegt darin, dass das Sozialprotokoll des Maastricht-Vertrages vorsieht, dass Vereinbarungen der europäischen Sozialpartner auf deren Wunsch durch Beschluss des Europäischen Rates Rechtswirkung verliehen und die Umsetzung in nationales Recht ermöglicht werden kann. Mittlerweile existieren auf dieser Basis Richtlinien des Rates zu Themen wie Elternurlaub, Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge. Damit wurden die europäischen Sozialpartner praktisch zum Mit-Gesetzgeber auf europäischer Ebene⁶. Weiters wurden einige autonome Abkommen abgeschlossen zu Themen wie Telearbeit, Stress am Arbeitsplatz und inklusive Arbeitsmärkte.

Allerdings ist die jüngere Entwicklungsphase des Sozialen Dialoges von zunehmender Unverbindlichkeit geprägt, und es besteht die Gefahr, dass die Arbeitgeberseite den Sozialen Dialog nicht mehr als europäisches Verhandlungsorgan betrachtet und ihn zu einer Art informellem Informationsgremium austrocknen lässt. Gegenseitige Blockaden werden auch dadurch begünstigt, dass zumeist Einzelthemen verhandelt werden, was zu einem Nullsummenspiel mit Gewinnern auf einer und Verlierern auf der anderen Seite führt. Im Gegensatz dazu behandeln die Dialoge auf nationaler Ebene zumeist Package Deals, bei welchen es eher Möglichkeiten

für Tauschprozesse und Kompensationen und damit zur Kompromissfindung gibt. Auch die vergleichsweise weniger ausgeprägte sozialpartnerschaftliche Verbandsstruktur und Verhandlungskultur in den jüngeren EU-Mitgliedstaaten wirkt sich nicht gerade förderlich auf den europäischen Sozialen Dialog aus.

Der zivile Dialog und die Wirtschafts- und Sozialräte in Europa

Gegenüber diesem europäischen Sozialen Dialog und den nationalen Kollektivvertragsbeziehungen ist der zivile Dialog ein eher vages und unverbindliches Konzept der Kommunikation zumeist nicht genau bestimmter Akteure unterschiedlichen Repräsentativitätsgrades. Dies ist nicht als Geringschätzung der Bedeutung des zivilen Dialoges zu verstehen, für eine funktionierende Demokratie ist es vielmehr von unverzichtbarer Bedeutung, dass die Anliegen der BürgerInnen im Politikwerdungsprozess ausreichend wahrgenommen werden, wie sich beispielsweise an der Gesetzesbegutachtungstätigkeit der österreichischen Sozialpartner zeigt.

In vielen Ländern sind es Wirtschafts- und Sozialräte, die offizielles Vertretungsorgan und Gesprächsforum der organisierten Zivilgesellschaft (inklusive Sozialpartnern) sind. Diese nehmen eine bedeutende Brückenfunktion zwischen den Bürgern und den Institutionen der Politik wahr. Auf europäischer Ebene ist es der bereits 1957 in den Römer Verträgen gegründete Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, in dem Vertreter der bedeutendsten wirtschaftlichen und sozialen Verbände am Beschlussfassungsprozess der Gemeinschaft teilnehmen, indem die drei großen EU-Organe (Parlament, Rat und Kommission) beraten werden. Vorbild waren die in einer Reihe von Mitgliedstaaten (insbes. Frankreich) oder Regionen eingerichteten, zumeist dreigliedrigen „Wirtschafts- und Sozialräte“, die damit um eine entsprechende Einrichtung auf europäischer Ebene ergänzt werden sollten. Die Aufgabe des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses besteht im Wesentlichen darin, Stellungnahmen zu Entwürfen der Kommission (auf Ersuchen) sowie auch Initiativstellungnahmen (aus eigenem Gutdünken in Materien, welchen die Gemeinschaftsorgane keine oder zu wenig Aufmerksamkeit widmen) zu verfassen. Seit 2001 können die Kommission und das Europäische Parlament den Ausschuss auch um eine Sondierungsstellungnahme bitten, noch bevor sie einen Vorschlag ausarbeiten. Der besondere Wert des EWSA besteht darin, dass seine Mitglieder das gebündelte Sachwissen aus der Realität in ihren Mitgliedstaaten einbringen, welches in den praxisfernen Brüsseler Instanzen, die Entscheidungen vorzubereiten und zu treffen haben, vielfach abhanden gekommen ist.

Eine interessante Entwicklung ergab sich, seit der Europäische Rat in

den Schlussfolgerungen seines Frühjahrsgipfels 2005 „... den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss dazu auf(gerufen hat), gemeinsam mit den Wirtschafts- und Sozialräten der Mitgliedstaaten und anderen Partnerorganisationen ein interaktives Netzwerk von Initiativen der Zivilgesellschaft zur Förderung und Umsetzung der (Lissabonner) Strategie einzurichten“. Der bereits davor existierende informelle Austausch zwischen den nationalen Räten der EU wurde dadurch intensiver und mit konkreteren Inhalten gefüllt, wobei einer stärkeren Formalisierung der Zusammenarbeit die unterschiedlichen Ausprägungen dieser Räte im Wege stehen. Die Extremfälle stellen dabei auf der einen Seite der französische Wirtschafts-, Sozial- und (seit Kurzem auch) Umweltrat dar, der praktisch als dritte Kammer des Parlamentes mit einem Millionenbudget mit dutzenden MitarbeiterInnen in einem Palais residiert, und auf der anderen Seite der österreichische Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, der ohne gesetzliche Grundlage, bloß auf Basis einer freiwilligen Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern, ohne Büro, ohne Budget und ohne Angestellte existiert⁷. Dazwischen liegen viele Mischformen: in südeuropäischen Ländern wurden bei deren EU-Beitritt Modelle ähnlich dem französischen eingeführt, in den Niederlanden existiert der einflussreiche „Sozialökonomische Rat“, der finnische Rat ist eine kleine Denkfabrik mit einem unabhängigen Wirtschaftsforscher, direkt dem Premierminister untergeordnet, an der Spitze. In den MOEL mit ihren schwächer ausgeprägten Verbandsstrukturen existieren zumeist tripartite Räte (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Staat) unter Federführung eines Ministeriums.

Verhandlung/Entscheidung versus Beratung/Konsultation

Die wesentliche Unterscheidung zwischen sozialem (sei es mit „S“ oder mit „s“) und zivilem Dialog ist also folgende: Bei ersterem führen dafür mit einem Mandat ausgestattete Sozialpartnerverbände autonom Verhandlungen, die zu konkreten Ergebnissen führen und deren Umsetzung sie auch garantieren müssen. Beim zivilen Dialog handelt es sich um vielfältige Methoden der Konsultation, der informellen Beratung durch zivilgesellschaftliche Verbände, zu denen unter anderem auch die Sozialpartner gehören. Als Beispiel für diese unterschiedlichen Funktionen können die Vereinbarungen zum Thema Elternurlaub herangezogen werden. Diese mussten natürlich zwischen repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden getroffen werden, da daraus Verpflichtungen entstehen, die in den Unternehmen auch eingehalten werden müssen. Eine mitentscheidende Rolle konnte daher anderen zivilgesellschaftlichen Verbänden nicht eingeräumt werden. Sehr wohl war deren Expertise, etwa jene von Eltern- oder Familienverbänden, aber im Prozess der Konsultation gefragt.

Die Unkenntnis der fundamentalen Bedeutungsunterschiede zwischen den beiden Dialogen hat bereits zu bizarren Situationen geführt, wenn etwa – wie gelegentlich von Vertretern der „verschiedenen Interessen“ in der Gruppe 3 des EWSA gefordert – grundsätzlich der Terminus „Sozialpartner“ durch den weiter gefassten Begriff „organisierte Zivilgesellschaft“ ersetzt werden soll. Dies verkennt natürlich vollkommen die Tatsache, dass den Sozialpartnerverbänden aufgrund ihrer besonderen Bedeutung bestimmte Handlungsfelder vorbehalten bleiben müssen.

So sieht etwa auf EU-Ebene der sogenannte „Köln-Prozess“ zwecks besserer Koordinierung der makroökonomischen Politik einen Dialog zwischen den Hauptakteuren der Wirtschaftspolitik vor, nämlich den Finanzministern (für die Haushaltspolitik), der Europäischen Zentralbank (für die Geldpolitik) und den Sozialpartnern (für die Lohnpolitik). Es ist offensichtlich, dass damit auch wirklich ausschließlich die Sozialpartner in ihrer Rolle als mitbestimmende Akteure gesamtwirtschaftlicher Größen wie Einkommen, Nachfrage oder Inflation gemeint sind und keinesfalls die sonstigen wirtschaftlichen und sozialen Verbände in ihrer konsultativen Rolle.

Sozialer und ziviler Dialog stellen keine Konkurrenz dar, der eine Dialog kann und soll den anderen nicht ersetzen. Im Sinne der demokratischen Legitimierung von Entscheidungen ist es für die BürgerInnen jedenfalls wichtig, über möglichst viele institutionalisierte Kanäle zu verfügen, um die Politik mit beeinflussen zu können. Es kann auch als demokratieförderlich verstanden werden, dass durch diese Instrumente nicht nur die zahlungskräftigsten Interessengruppen, deren Lobbyisten ohnedies in den Vorzimmern der Entscheidungsträgern sitzen, über eine Stimme verfügen.

Insbesondere in Hinblick auf die jüngsten demokratiepolitisch besorgniserregenden Entwicklungen in der Europäischen Union und auf die infolge der aktuellen Wirtschafts- und Sozialkrise verständliche wachsende EU-Skepsis unter den BürgerInnen erscheint eine möglichst intensive Einbeziehung der großen, insbesondere wirtschaftlichen Interessenvertretungen – im Wesentlichen also der Sozialpartner – jedenfalls unumgänglich zu sein, um den sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu wahren. Die Instrumente dafür wären vorhanden. Nun bedarf es nur noch der Bereitschaft der Politik, diese auch zu nutzen.

Anmerkungen

- ¹ Konferenzband „Herausforderungen für eine partizipative Demokratie in einem erweiterten Europa“, Hrsg: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Band 81 (Wien 2006).
- ² Gelegentlich werden – wie etwa in Belgien – unter „Zivilgesellschaft“ nur die Nicht-Sozialpartner-NGOs verstanden.
- ³ Aus Manfred Prisching: „Die Sozialpartnerschaft“, Wien 1996, Seite 64.
- ⁴ Über Vereinbarungen zur Zusammenarbeit sind indirekt auf Arbeitgeberseite auch die

UEAPME (Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe) und auf Arbeitnehmerseite Eurocadres (Rat der europäischen Fach- und Führungskräfte) sowie die CEC (die vom EGB unabhängige Europäische Vereinigung der leitenden Angestellten) beteiligt.

- ⁵ Daneben existiert auf europäischer Ebene auch ein sektoraler Sozialer Dialog, der sich in mittlerweile über 40 Ausschüssen vollzieht und schon über 500 gemeinsame Texte erarbeitete.
- ⁶ Details dazu im Beitrag von Delapina in „Grundlagen eines Europäischen Sozialmodells aus Arbeitnehmerperspektive“, Hrsg: Richard Leutner (Wien 2007).
- ⁷ Wenn also in diesem „interaktiven Netzwerk“ von „Wirtschafts- und Sozialräten und ähnlichen Einrichtungen“ gesprochen wird, so fällt der Beirat definitiv unter „ähnliche Einrichtungen“, auch wenn nach Ansicht des Autors dieser Zeilen die gigantischen Unterschiede bezüglich Ressourcenausstattung und gesetzlich zugewiesenem Gewicht in der Praxis zu keinem spürbaren Unterschied im tatsächlichen Einfluss auf die Politikgestaltung führen.