

Förderung von Demokratie und sozialem Dialog im europäischen Erweiterungsprozess

Hortense Hörburger

EINLEITUNG

Am 1. Mai 2004 wird die Europäische Union aus 25 Mitgliedsstaaten bestehen. Erhebliche Unkenntnis und Skepsis herrschen vor. So meinen 41% aller derzeitigen EU-BürgerInnen, aber 53% aller Deutschen, dass sich mit der Erweiterung die Arbeitslosigkeit noch verschärft. (Eurobarometer 3; 2002, S. B.82). Der soziale und der zivile Dialog sind unabdingbar, um die sozialen Probleme zu bewältigen. Dieser Beitrag zeigt einige Merkmale des sozialen Dialogs in den Beitrittsländern auf und konfrontiert diese mit der Situation und den Perspektiven des sozialen Dialogs auf EU-Ebene. Er plädiert für eine komplementäre Entwicklung des sozialen und des zivilen Dialogs als Beitrag zu einer partizipatorischen Demokratie.

SYSTEMWANDEL UND ERWEITERUNG – FAST OHNE SOZIALEN DIALOG

Als einmaligen Erfolg der Systemtransformation bezeichnete der für die Erweiterung zuständige Kommissar *Günter Verheugen* beim Europäischen Gespräch der Hans Böckler Stiftung am 5. November 2002 in Brüssel die Entwicklung der Beitrittskandidatenländer in den letzten 13 Jahren. Es hätten sich stabile, demokratische Institutionen etabliert, der Rechtsstaat sei eingeführt worden, die Menschenrechte würden respektiert und es handle sich um funktionierende Marktwirtschaften. Dies alles sei allerdings nur deshalb möglich gewesen, weil die Kandidatenländer eine klare, politische Perspektive gehabt hätten, nämlich die offene Tür zur EU. Der soziale Dialog hingegen sei in vielen Beitrittsländern unterentwickelt, auch der Dialog zwischen den Regierungen und den

Gewerkschaften. Verheugen plädierte dafür, sehr darauf zu drängen, dass der soziale Dialog ernst genommen wird. Auch das Europäische Parlament „unterstreicht die Notwendigkeit, den sozialen Dialog zu verstärken, um die demokratische Entwicklung der Sozial- und Arbeitsgesetzgebung zu garantieren.“ (PE 2002, S.3, Punkt 8.)

Aber viel mehr als ein Plädoyer kann die Europäische Kommission eigentlich nicht anbieten. Denn gerade im Bereich der Sicherung der Grundvoraussetzungen des sozialen Dialogs ist die bestehende EU schlecht gerüstet. Der europäische soziale Dialog ist zwar im EU-Vertrag verankert, aber die EU hat keine Schutzfunktion für die grundlegenden Rechte autonomer Verhandlungspartner auf nationaler Ebene. Mehr noch: während die Übernahme des „*acquis communautaire*“, des gemeinsamen rechtlichen Besitzstandes der EU, eine absolut zwingende Voraussetzung für den Beitritt darstellt, lässt sich nichts dergleichen über die Übernahme des sozialen Dialogs sagen. Aus Tschechien kommt daher eine deutliche Kritik an der Bedeutung des sozialen Dialogs für die EU-Institutionen selbst: „Ich kann nur mit Bitterkeit feststellen, dass tatsächlich erst 1999, als der ganze Erweiterungsprozess mehr Schwung erhielt, der die Menschen hier und dort in der EU erschreckte, die zuständigen EU-Institutionen endlich anfangen, den Themen von sozialer Partnerschaft, des sozialen Dialogs und der Umsetzung der Philosophie des sozialen *acquis* in unseren Ländern die richtige Beachtung zu schenken. Hätte dies eher stattgefunden, dann hätten wir uns vielleicht die „Wildwest“-periode, die unseren Übergangsprozess und die demokratischen Erwartungen der Menschen so sehr gestört hat, erspart.“ (Malek 2001, S. 154f.) Die bestehende EU geht quasi davon aus, dass die Gewerkschaftsrechte auf

nationaler Ebene voll garantiert sind. Diese durch keine Vertragsreform bisher veränderte Grundlage, das Subsidiaritätsprinzip im Bereich grundlegender sozialer Rechte anzuwenden, erweist sich angesichts des erst entstehenden Sozial- und Arbeitsrechts in den neuen EU-Ländern nun als Manko der Absicherung sozialer Errungenschaften der erweiterten EU.

DER SOZIALE DIALOG UND SOZIALE RECHTE IN DER ERWEITERTEN EU

Es nimmt nicht Wunder, dass der Europäische Gewerkschaftsbund die Absicherung grundlegender Rechte an die Spitze seiner Forderungen für eine europäische Verfassung stellt: „Es ist oberste Priorität für den EGB zu gewährleisten, dass der Verfassungsvertrag und der Vertrag zur EU-Politik die (grenzüberschreitenden) Gewerkschaftsrechte anerkennen und die Autonomie und die Rolle der Sozialpartner auf allen Ebenen, auch als Ko-Regulatoren, stärken.“ (EGB 2002, S. 5). Aus dieser Forderung spricht indirekt die Sorge, dass die noch lückenhafte Absicherung von Gewerkschafts- und Verhandlungsrechten in den Beitrittsländern auch beim Aufbau des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene bremsend wirken könnte. Unter Druck gerät mit dem Erweiterungsprozess der gesamte Bereich der europäischen Sozialpolitik. Eindringlich warnt der DGB davor, das – ohnehin schwache – Sozialkapitel des EU-Vertrages „in seiner Substanz zu verändern, bzw. abzuschwächen.“ (DGB 2002,

Dr. Hortense Hörburger, *Ich-AG „Circe“*,
Brüssel. Arbeitsschwerpunkt: EU-Politik,
insbesondere Sozialpolitik und
EU-Erweiterung
e-Mail: circe@skynet.be

S. 9) Die EU solle von der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, über die Verankerung der Ziele der Vollbeschäftigung bis zu einem hohen Sozialschutzniveau das sozialpolitische Szenarium deutlich ausweiten. Angesichts der Defizite im Bereich verbindlicher gesetzlicher Regelungen kommt dem sozialen Dialog eine noch größere Bedeutung zu. Er soll nicht nur im klassischen Bereich der Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen Abmachungen treffen – dazu fordert der EGB die Verankerung der „Autonomie der Sozialpartner auf europäischer und grenzüberschreitender Ebene“ im Verfassungsvertrag – sondern auch als „Ko-Regulator“ wirken. Mit anderen Worten, der EGB sieht – in Weiterentwicklung der Vertragsbestimmungen zum sozialen Dialog – die Sozialpartner in einer regulierenden Rolle, die sich parallel und komplementär zum Gesetzgeber entwickelt.

Kurz zusammengefasst, hat der soziale Dialog – ein Begriff, der ja in Deutschland ohne präzisen Inhalt verwendet wird – unter EU-Gesichtspunkten folgende Merkmale und Funktionen, bzw. neue Perspektiven:

- die klassische Funktion der industriellen Beziehungen: Verhandlungen und Abmachungen zu direkten Belangen der ArbeitnehmerInnen. In diesem Bereich ist der soziale Dialog auf EU-Ebene noch nicht sehr weit. Die Währungsunion eröffnet jedoch die Perspektive einer immer stärkeren Vernetzung von Tarifverhandlungen unter Einschluss der Lohntarifverhandlungen;
- die Funktion der autonomen Regelung von sozialpolitischen Problemen durch die Sozialpartner in Bereichen, in denen der Gesetzgeber auf Regelungen verzichtet – bzw. sie wegen der begrenzten Zuständigkeit nicht auf EU-Ebene treffen kann;
- die neue – vom EGB gewünschte – Funktion als „Ko-Regulator“, wobei die Sozialpartner und der Gesetzgeber zusammenwirken oder komplementär vorgehen, um gemeinsame Ziele zu verfolgen und Problemlösungen zu erzielen.

Der EGB verfolgt in diesem Zusammenhang die Vision einer „Union mit einem Europäischen System industrieller Beziehungen“, die allerdings noch in das System der nationalen Verhandlungssysteme einzubinden ist. Doch das Ziel ist klar eine Festlegung der „Rolle und Rechte der europäischen Sozialpartner als Ko-Regulator“

ren und ihre Einbeziehung in europäische Beschlussfassungsprozesse im Allgemeinen“ (EGB 2002, S.5) Diese Vision geht weit über die bisher eher beschränkte Praxis des sozialen Dialogs hinaus in Richtung einer gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung – wenn wir den Begriff „Ko-Regulator“ einmal in verständliche Sprache übersetzen. Sie geht auch weit über das bisherige Beratungsmodell hinaus, das bisher vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss praktiziert wurde.

Diese Konzepte laufen im Grunde auf Modelle einer partizipativen Demokratie und eines sozialen und zivilen Dialogs heraus, die zur Beseitigung des Demokratiedefizits der EU beitragen könnten. Sie sind für die Beitrittsländer von großer Relevanz, da diese nach institutionellen Formen der Absicherung des (zweiteiligen und dreiteiligen) sozialen Dialogs und des zivilen Dialogs suchen. Die bestehenden Instrumente und Institutionen auf nationaler und europäischer Ebene stoßen daher bei den Beitrittsländern auf großes Interesse.

Komplementär zum sozialen Dialog ist hier vor allem der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss zu nennen, der ursprünglich laut Auftrag der Römischen Verträge, die Stimme der Vertreter des wirtschaftlichen und sozialen Lebens der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu Gehör bringen sollte. Der Vertrag von Nizza nimmt eine neue Ortsbestimmung für den EWSA vor als Vertreter der „wirtschaftlichen und sozialen Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft.“ Nach dem Ansatz des Vertragsentwurfs des Europäischen Konvents ist der EWSA künftig Teil einer erweiterten partizipatorischen Demokratie, die sich aber mehrheitlich weiterhin auf die Beteiligung der Sozialpartner stützt. Der DGB fordert in diesem Zusammenhang eine Klärung der Funktionen und eine bessere Vernetzung der Gremien des sozialen Dialogs. Ein reformierter EWSA könnte diesen institutionellen Unterbau unter zwei Voraussetzungen bieten: „Volle Wahrung der Autonomie der Sozialpartner und ihrer Verhandlungen und keine Beeinträchtigung der Rolle des EWSA als Forum des zivilen Dialogs.“ (DGB 2002, S. 14).

ERFAHRUNGEN UND BEITRÄGE DER NEUEN LÄNDER ZUM SOZIALEN DIALOG

Wie gliedern sich nun die Erfahrungen der neuen Beitrittsländer in diesen Erwar-

tungshorizont sein? Welches sind die Voraussetzungen, die die neuen Beitrittsländer im Bereich des sozialen Dialogs – und des zivilen Dialogs – mitbringen? Welchen Beitrag können sie zur Stärkung des sozialen Dialogs leisten? Die Antworten auf diese Fragen möchte ich gerne in ausführlichen Zitaten aus den Beitrittsländern selbst dokumentieren. Es ist ja schon erstaunlich, dass sich das politische Brüssel bei der Bewertung des Fortschritts der Länder auf dem Weg zur Erweiterung im Wesentlichen auf die Übernahme des gegenwärtigen Gemeinschaftsrechts konzentriert, statt die gesellschaftliche Akzeptanz, die wirtschaftliche Umsetzbarkeit, die sozialen Auswirkungen in den Mittelpunkt zu stellen. Gerade dieser Aspekt der sozialen Akzeptanz, des Standes des sozialen Dialogs zur Bewältigung des Umwandlungsprozesses soll in diesem Beitrag im Mittelpunkt stehen.

In der Tradition der westeuropäischen industriellen Beziehungen?

Bekanntlich gibt es kein einheitliches europäisches System der industriellen Beziehungen. Jedes westeuropäische Land hat sein eigenes System über Abkommen und Tarifverträge zwischen den Sozialpartnern, in verfassungsrechtlichen und gesetzlich festgelegten Normen, sowie durch Richterrecht und Gewohnheitsrecht herausgebildet. Diese normativen Festlegungen betreffen nicht nur den Inhalt von sozialpolitischen Bestimmungen, die Lohnfindung und die Arbeitsbedingungen, sondern geben auch den Rahmen oder bilden die Grundlage für einen gesellschaftlichen Grundkonsens, den wir zusammengenommen als europäisches Sozialmodell bezeichnen. Es ist nicht Absicht, dies hier im Detail auszuführen, sondern auf ein wichtiges Manko hinzuweisen. Ob es sich nun um das niederländische Poldermodell der „Konsensökonomie“ handelt, das „rheinische Modell“ der sozialen Marktwirtschaft, das irische Modell sozialer Solidarität (national strategy for social inclusion), das österreichische Modell der Sozialpartnerschaft, die skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodelle, haben sie doch eines gemeinsam: das teils institutionell formalisierte, teils informell organisierte Bemühen um ein Sozialmodell, das wirtschaftliche und soziale Interessen austariert durch demokratische Entscheidungen und das Zusammenspiel autonomer wirtschaftlicher und sozialer Akteure – an erster Stelle, aber

nicht ausschließlich – der tariffähigen Sozialpartner. Dieses Modell liegt im Übrigen auch dem sozialen Dialog der neuen Mitgliedsstaaten *Zypern* und *Malta* zugrunde, die in der Tradition der industriellen Beziehungen Westeuropas stehen. In diesem Beitrag konzentrieren wir uns auf die neuen Mitgliedsstaaten Mittel- und Osteuropa unter Einschluss *Rumäniens*, *Bulgariens* und der *Türkei*. Diese Länder erinnern uns daran, dass der Europäischen Union- und den Sozialpartnern keine lange Verschnaufpause gegönnt ist: Beitritt *Rumäniens* und *Bulgariens* 2007, Verhandlungen mit der *Türkei* ab 2005 und ab wann *Kroatien*, *Bosnien*, *Fyrom (Mazedonien)* und *Albanien*? Die Fragen der Grundlagen des europäischen Gesellschaftsmodells, der Demokratie, des sozialen Dialogs und der Sozialpartnerschaft verlangen nach einer Präzisierung im Europäischen Verfassungsvertrag und anschließend nach einer Umsetzung als „acquis communautaire“ in den Beitrittsverhandlungen mit diesen Ländern.

Transformationsprozesse des dreiteiligen sozialen Dialogs in Mittel- und Osteuropa

Im Gegensatz zu den westlichen Modellen autonomer Verhandlungen und konsultativer Strukturen, gilt für die MOE-Länder, was der *estnische* Minister für Soziale Angelegenheiten *Tiit Kaadu* schreibt: „Während des gesamten Zeitraums der Sowjetherrschaft hat das klassische Model der Arbeitsbeziehungen weder in Estland noch in irgendeinem anderen Teil der Sowjetunion funktioniert und zwar aus einem einfachen Grund: die Rolle der drei Beteiligten an einem System der Arbeitsbeziehungen – Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen – war unklar, unkoordiniert und politisiert. Es gab überhaupt keine Arbeitgeberorganisationen (die erste Arbeitgeberorganisation wurde erst nach dem November 1991 gegründet). Die kommunistische Regierung übte mit Hilfe der kommunistischen Partei die totale Kontrolle über das System der Arbeitsbeziehungen aus. Der Status der Arbeitnehmerorganisationen war in rechtlicher Hinsicht völlig unreguliert. Damals schloss das System kollektive Arbeitskämpfe (Streik, Aussperrung), sozialen Dialog und Partnerschaft völlig aus. Es gab keinerlei Möglichkeiten zur Entwicklung eines dreigliedrigen Ansatzes.“ (Kaadu 2001, S. 29f). Diese Abwesenheit einer Tradition des sozialen

Dialogs, der die oben genannten Funktionen übernimmt, führte dazu, dass die Systemtransformation von der Plan- zur Marktwirtschaft, von der Herrschaft der Partei zur Demokratie, von der geschlossenen zur offenen Gesellschaft in der Anfangsphase weitgehend ohne begleitenden oder gar koregulierenden sozialen Dialog vorgenommen wurde, der die Auswirkungen sozial abfedern konnte. Ein etwas anderes Erbe hatte *Slowenien* als ehemaliger Teil Jugoslawiens zu überwinden: In *Slowenien* wird die gegenwärtige Regulierung der Arbeitsbeziehungen immer noch von föderalen und staatlichen Gesetzen festgesetzt, „die sich überlebt haben, weil sie zu einem Zeitpunkt angenommen wurden, als Slowenien das System der Selbstverwaltung und des kollektiven Eigentums hatte. Diesen Gesetzen fehlen deshalb eine Reihe von Vorschriften, die die ArbeitnehmerInnen vor dem Egoismus der ArbeitgeberInnen schützen. Seinerzeit entschieden der Arbeiterrat und dessen Kommissionen über die Rechte der ArbeitnehmerInnen, heute die Manager und der Aufsichtsrat – in der Regel ohne die Gewerkschaften befragt zu haben.“ (Vrhovec 2001, S. 140)

Gemeinsam ist beiden Ländern die Erfahrung, dass der Transformationsprozess mit voller Wucht einsetzte, noch bevor die entsprechenden Sicherungen der Informations- Konsultations- und Vertretungsrechte der ArbeitnehmerInnen und der Gewerkschaften bestanden und bevor sich neue Strukturen des sozialen Dialogs herausbilden konnten. Erst langsam bilden sich diese Strukturen heraus – meist dreigliedrig – wie das *litauische* Beispiel zeigt: „Während viele große Reformen in Wirtschaft und Gesellschaft bereits umgesetzt wurden, müssen andere noch in Angriff genommen oder überarbeitet werden. Zu Beginn der Übergangsperiode hat man sich auf Reformen konzentriert, die für das grundlegende Funktionieren der Marktkräfte notwendig waren. Die Verbindung zwischen der Wirtschafts- und Sozialpolitik spürt man in Litauen mehr als jemals zuvor. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Akteuren braucht dagegen noch sehr viel Zeit. Die nationalen Gewerkschaftsinstitutionen vertreten die Interessen der Beschäftigten in einer Reihe von dreigliedrigen Gremien. Die litauischen Gewerkschaften versuchen die Interessen ihrer Mitglieder auf nationaler Ebene zu vertreten und sie beteiligen sich aktiv am Integrationsprozess.“ (Olekas 2001, S. 48)

Auch in *Rumänien* wurde der Weg eines dreiteiligen Wirtschafts- und Sozialrates gegangen, der seit einigen Jahren aktiv am Transformationsprozess beteiligt ist. Die Europäische Kommission beurteilt den sozialen Dialog in Rumänien im Prinzip positiv, wenngleich sie eine Verschlechterung der Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und der Regierung moniert. (Progress Report Romania 2002, S. 83.f). *Iulian Onesca* beleuchtet in seiner Bewertung insbesondere die Diskrepanz zwischen vorhandenen Institutionen des Dialogs und der tatsächlichen Durchführung, mit der Konsequenz, dass sich nicht das Konsens – darunter dem ungleichen Organisationsgrad und der ungleichen Beteiligung der Sozialpartner an der Diskussion und Lösung einiger der wesentlichen Probleme des Übergangs, seiner Wechselwirkung und seiner Dynamik – wird der soziale Dialog vermutlich immer härter.“ (Onesca 2001, S. 103).

Ungarn wiederum hat die Tradition dreiteiliger Strukturen in einer Weise entwickelt, die erst der Nachfolgerin der kommunistischen Gewerkschaft ihren Einfluss sicherte, um im weiteren Verlauf zu einer Schwächung der Strukturen zu führen. *Klára Fóti* erklärt diesen Prozess: „Einer der Gründe, warum die Nachfolgerin der kommunistischen Gewerkschaft, die MSZOSZ, ihre Vorherrschaft behalten hat, liegt darin, dass sogar noch vor den Veränderungen 1988 die sogenannte reformkommunistische Regierung dreigliedrige Institutionen, darunter den Vermittlungsrat (ÉT) geschaffen hat. Dieser setzte sich aus VertreterInnen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie der Regierung zusammen. Trotz der feindlichen Haltung der ersten frei gewählten Regierung der MSZOSZ gegenüber, konnte diese ihre Legitimität innerhalb dieser Institutionen stärken.“ (Fóti 2001, S. 180). Es gelang den Gewerkschaften jedoch nur schwer, in den Betrieben – insbesondere im Privatsektor – Fuß zu fassen und den direkten betrieblichen oder branchenbezogenen Dialog auszubauen. „Als Konsequenz bleibt als Hauptbetätigungsfeld die Mitarbeit in den dreigliedrig besetzten Institutionen, was sich als zu wenig erwiesen hat, um eine echte Legitimation bei der Mehrheit der Beschäftigten zu erreichen. (...) Die schwache Legitimation der Gewerkschaften hat mit dazu beigetragen, dass die gegenwärtige Regierung die dreigliedrig besetzten Institutionen marginalisieren konnte: sie

schaftte den Vermittlungsrat ab. Es wurde zwar statt dessen ein neues dreigliedriges besetztes Forum – der Nationale Arbeitsrat – eingesetzt, der aber weniger Kompetenzen besitzt als sein Vorläufer. Zusätzlich wurde ein völlig neues Gremium, nämlich der Wirtschaftsrat, geschaffen. Er soll ein beratendes Gremium in wirtschaftspolitischen Fragen sein, in dem nicht nur ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen, sondern auch die Kammern, multinationale Unternehmen, die Banken usw. repräsentiert sind.“ (Fóti 2001, S. 180 f).

Manfred Weiss kommentiert diese unterschiedlichen Erfahrungen: „Die Institution des dreiseitigen Sozialdialogs spielt bei der Restrukturierung der Arbeitsbeziehungen eine wichtige Rolle. Allerdings ist er asymmetrisch ausgestaltet. Noch immer dominiert der Staat gegenüber den schwachen Gewerkschaften und den noch schwächeren Arbeitgeberverbänden. Deshalb haben diese Gesprächsforen vor allem die Funktion der Legitimationsbeschaffung für staatliche Politik.“ (Weiss 2001, S.214) Damit wird der Widerspruch nochmals deutlich: Einerseits ist der dreiteilige soziale Dialog und seine institutionelle Absicherung in Wirtschafts- und Sozialräten oder ähnlichen Gremien ein institutionelles Rückgrat, das eine gewisse Stabilität sichert. Andererseits besteht die Tendenz, dass diese Institutionen sich eher in Richtung beratender Einrichtungen entwickeln und keine ko-regulierenden Funktionen übernehmen.

Für Polen lässt sich dies anhand der Dreiteiligen Kommission für soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten gut nachvollziehen. 1994 gegründet in einer dreiteiligen Zusammensetzung zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, bildete sie ein wichtiges Instrument im Übergangsprozess. Zwischen 1994 und 2001 behandelte sie in 76 Sitzungen sowohl Fragen, die eigentlich Gegenstand von Tarifverhandlungen sind (Festlegung nationaler Obergrenzen für Lohnerhöhungen), als auch generelle sozialpolitische Fragen (Sozialversicherung, Arbeitsunfallversicherung) und Fragen, an denen die Sozialpartner in Westeuropa überhaupt nicht beteiligt sind (Entwürfe von Haushaltsgesetzen). Seit 2001 ist auch die „Strategie für wirtschaftliche Entwicklung: Unternehmen – Entwicklung – Beschäftigung“ Gegenstand der Behandlung (www.mpis.gov.pol Social Dialogue in Poland). Aber gerade diese Vermischung

schaftt Probleme der Abgrenzung: Ist die Behandlung von Lohnfragen ein verkappeter Staatsinterventionismus und behindert die autonomen Verhandlungen der Sozialpartner? Sollte die Aufgabe der Dreiteiligen Kommission nur beratend sein, wie dies gegenwärtig der Fall ist oder sollte sie zu verbindlichen Abmachungen kommen? Stellt dies dann eine Beeinträchtigung der gesetzgebenden Rolle des Parlaments dar? Nach mehreren Anläufen wurde zwar am 6. Juli 2001 ein Gesetz zur Konstituierung der Dreiteiligen Kommission, doch die Antwort auf diese Fragen ist nicht nur in Gesetzen zu suchen, sondern in der Herausbildung der Autonomie der handelnden Partner. Zwar legt die polnische Verfassung (Art. 20) fest, dass der Dialog und die Kooperation zwischen den Sozialpartnern eine der Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft und des Wirtschaftssystems ist. Aber die Praxis des sozialen Dialogs braucht Zeit, damit sich die Repräsentativität der handelnden Sozialpartner und die Verbindlichkeit ihres Handelns und ihrer Abkommen festigen. (Matey-Tyrowicz 2001)

Für die europäische Ebene bedeutet dies zunächst ganz nüchtern, dass aus den neuen Beitrittsländern kaum Impulse zu erwarten sind, die ko-regulierende Funktion des sozialen Dialogs zu stärken. Doch real ist mit Sicherheit das Problem der Legitimierung staatlicher Politik, das sich mit dem Beitritt noch verschärfen wird. In diesem Zusammenhang ist eher anzunehmen, dass sich dreiteilige Beratungsstrukturen weiterentwickeln. Diese werden allerdings nicht dem vorherrschenden Muster von beratenden Institutionen ohne Beteiligung des Staates folgen, wie dies in 9 EU-Ländern und dem EWSA der Fall ist, sondern eher dem Modell des finnischen Wirtschaftsrates oder dem irischen Wirtschafts- und Sozialrat, denen der Premierminister oder ein hochrangiger Regierungsvertreter vorsitzen.

Direkte Verhandlungen im sozialen Dialog und Legitimitätsprobleme der Gewerkschaften

Welche Wechselwirkung zwischen dreiteiligen Strukturen des Dialogs und den direkten Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften bestehen, ist noch unklar. Eine Wechselwirkung könnte sein, dass sich die verschiedenen Formen des sozialen Dialogs komplementär verstärken. Weiss sieht demgegenüber „Anzeichen, dass

diese dreiseitigen Gesprächsforen die Herausbildung autonomer zweiseitiger Verhandlungsstrukturen zwischen den Sozialpartnern eher behindern als fördern.“ (Weiss 2001, S.214) Unbestritten ist indes, dass der Haupthinderungsgrund für die Entwicklung eines bilateralen sozialen Dialogs die Repräsentanz und Legitimität sowohl der Arbeitgeber als auch der Gewerkschaften darstellt.

Onesca stellt in diesem Zusammenhang für Rumänien eine Krise der Gewerkschaftsbewegung fest, die den sozialen Dialog natürlich nicht erleichtert. Die Krise beruhe auf „a) zentrifugalen Tendenzen; b) unvereinbaren Forderungen, c) Verlust der Glaubwürdigkeit der Gewerkschaftsführer und der Einflussmöglichkeit der drei wichtigsten Gewerkschaften. Außerdem wird eine beschleunigte Privatisierung einem „Rückgang der Gewerkschaftsbewegung“ den Weg bereiten und qualitative Änderungen in der Streitkultur der Gewerkschaften erforderlich machen, darunter auch im Bereich der Tarifverhandlungen.“ (Onesca 2001, S. 104 f.)

Auch in der Slowakei ergibt sich ein ähnliches Bild des Ansehens der Gewerkschaften und ihrer Rolle im Transformationsprozess. „Die Gewerkschaften haben sich in der Slowakei keinen großen Respekt verschaffen können. Das Vertrauen der Bürger in die Gewerkschaften in Bezug auf die Umsetzung der öffentlichen Interessen ist ziemlich schwach; mehr als 50% der Befragten denken, dass die Gewerkschaften nicht im öffentlichen Interesse handeln. Nur ein Drittel der Bevölkerung hält sie für eine vertrauenswürdige Institution, ein Viertel konnte sich zu dieser Frage gar nicht äußern. Von der erwachsenen Bevölkerung sind nur 16% gewerkschaftlich organisiert. 59% der wirtschaftlich aktiven Menschen geben an, dass an ihrem Arbeitsplatz Gewerkschaften tätig sind, während 28% der wirtschaftlichen Aktiven angegeben haben, dass an ihren Arbeitsplätzen keine Gewerkschaften tätig sind.“ (Zemanovičová/Gyárfášová 2001, S. 120)

Schwierig gestaltet sich allerdings auch die Herausbildung von repräsentativen und autonomen Arbeitgeberorganisationen, die sich nur langsam entwickelten. So standen Arbeitgeberorganisationen von Privatunternehmen zum Teil in Konkurrenz, bzw. entwickelten sich gegen den hinhaltenden Widerstand der öffentlichen Arbeitgeber, die die (noch) nicht privatisierten staatlichen Unternehmen vertra-

ten. Diese Dichotomie auf Arbeitgeberseite erschwert die Entwicklung eines autonomen sozialen Dialogs und Verhandlungsprozesses.

Des Weiteren entstehen Ungleichgewichte in der institutionellen Absicherung der Tarifparteien, wie dies am Beispiel *Sloveniens* sichtbar wird. „Die Gewerkschaftsbünde selbst waren treibende Kraft für ein Gesetz über die Repräsentativität der Gewerkschaften.“ (...) Die Gewerkschaften müssen ihre Repräsentativität auf der Grundlage des Gesetzes nachweisen, aber nicht die Arbeitgeberorganisationen. Es gibt deshalb mehrere Arbeitgeberorganisationen in Slowenien, wobei eine Mitgliedschaft in der slowenischen Handels- und Industriekammer oder Handwerkskammer vorgeschrieben ist. Diese beiden Organisationen beteiligen sich auch am dreigliedrigen Wirtschafts- und Sozialausschuss, als gleichberechtigte Partner der Gewerkschaften, in denen die Mitgliedschaft freiwillig ist. Dies führt zu einem Ungleichgewicht zwischen den Sozialpartnern. Die Gewerkschaften sind jeden Tag „auf dem Markt“ und müssen aufpassen, dass sie keine Fehler in den Verhandlungen machen, weil dies sofort die Zahl ihrer Mitglieder ändern könnte, während die beiden Kammern, die sogar die Führungsrolle in den Verhandlungen mit den Sozialpartnern spielen wollen, dieses Problem nicht haben.“ (Vrhovec 2001, S. 144f.)

Auf das „Vermächtnis des monolithischen Gewerkschaftssystems der Vergangenheit, die Unterschiede der entstehenden Gewerkschaften und deren Schwierigkeiten, ihre Identität und ihren Platz in der neuen politischen Situation zu finden“, verweist Fóti für *Ungarn* – ein Phänomen, das aber auch für andere Länder festzustellen ist. (Fóti 2001, S. 108) Wenn die Gewerkschaftsbewegung „schwach und geteilt“ ist, wenn ihre Repräsentativität und Legitimität in Frage gestellt wird, so darf dies allerdings nicht mit Krisen der Gewerkschaften im Westen gleichgesetzt werden. „Da die Rolle der Gewerkschaften in der kommunistischen Vergangenheit völlig anders war, ist dieser Auflösungsprozess nicht mit dem gleichzusetzen, was sich in Westeuropa abspielt.“ (Fóti 2001, S. 182)

Diese Beispiele belegen das zentrale Problem, das *Manfred Weiss* auf einer gemeinsamen Tagung von EGB und EGI über den sozialen Dialog in den MOE-Staaten thesenartig wie folgt zusammenfasste. „Tarifvertragsstrukturen existieren

bislang nur in rudimentärer und ineffizienter Weise. Die Verhandlungsebene ist primär das Unternehmen bzw. der Betrieb. Sektorale Tarifverhandlungen sind unterschieden die Ausnahme. Verhandlungsstrukturen auf dieser Ebene können sich nicht herausbilden, so lange die Arbeitgeber in der Privatwirtschaft keine Notwendigkeit sehen, sich zu organisieren, um ihre Interessen zu vertreten. Insgesamt hat der Stellenwert der Tarifverträge in den letzten Jahren eher ab- als zugenommen.“ (Weiss 2001, S. 213; vgl. dazu auch die Artikel von Kohl/Platzer und Schroeder in diesem Heft).

FAZIT

Kommen wir auf die eingangs vorgenommene Charakterisierung von drei Dimensionen des sozialen Dialogs zurück und vergleichen die Situation in den MOE-Ländern mit dem Stand des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene, so lassen sich folgende Feststellungen treffen:

(1) im Bereich der klassischen Funktion des sozialen Dialogs, der Auseinandersetzung in Tarifverhandlungen und dem Abschluss von Abkommen die direkt die Interessen beider Seiten betreffen, fehlt in den Beitrittsländern – zwar nicht durchgängig, aber doch eindeutig – ein Gerüst von Rechten und Traditionen, die diesen Dialog auf sektoraler und auf Branchenebene absichern und ermöglichen. Vom „acquis communautaire“ ist hier wenig Hilfe zu erwarten. Bisher mag es nicht nötig gewesen sein, auf europäischer Ebene abzusichern, was in den Mitgliedsländern Recht, Gesetz und manchmal dem Gewohnheitsrecht entspricht. Das ändert sich wohl mit dem Beitritt. Die EGB-EntschlieÙung zum Europäischen Konvent trägt hier bereits deutlich die Handschrift der EGB-Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa. Sie fordert die Absicherung der grundlegenden Gewerkschaftsrechte, die bisher völlig den Mitgliedsländern überlassen blieben.

(2) der soziale Dialog, der Rahmenbedingungen festlegt, wie z.B. im Bereich der Bildung und Weiterbildung, hat sich auf der EU-Ebene bisher am ehesten entwickelt. Hier bestehen gute Chancen, weiterzukommen, wenn die Sozialpartner selbst ihre durch den EU-Vertrag ermöglichte Rolle der Vereinbarung sozialer Regelungen ausfüllen. Gemeinsame Verantwortung der

europäischen Organisationen der Sozialpartner ist wohl, für eine Stärkung der Gewerkschaften, bzw. der Arbeitgeberorganisationen zu sorgen, um über den europäischen sozialen Dialog Impulse auf den nationalen Dialog zu geben.

(3) beratende Strukturen, wie sie in Wirtschafts- und Sozialräten und im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss bestehen, sind als Foren des sozialen und zivilen Dialogs auch dann unabdingbar, wenn sie „nur“ beratend tätig sind. Sie können aber auch nur dann einen wirklichen Beitrag leisten, wenn tatsächlich ein Interessenausgleich zwischen den Legitimitätsproblemen des Staates („good governance“) und der Legitimierung des Konsenses den die Vertreter von Wirtschaft, Gewerkschaften und Gesellschaft beisteuern, stattfindet.

(4) der soziale Dialog als „Ko-Regulator“ ist ein ehrgeiziges europäisches Mitbestimmungsprojekt. Die Legitimationsprobleme der EU („Bürgernähe“) eröffnen hier Möglichkeiten, die Rolle des sozialen Dialogs auszubauen. Wie der jüngste Vorschlag eines „Dreiteiligen Sozialgipfels“ auf EU-Ebene zeigt, bestehen Realisierungschancen vor allem auch im dreiteiligen Zusammenspiel zwischen Regierungen und Sozialpartnern. Allerdings ist darauf zu verweisen, dass die in Mittel- und Osteuropa neuen Wirtschafts- und Sozialräte ihre mitbestimmende Funktion in letzter Zeit eher verlieren. (EWSA/Pásztor 2002, S. 6) Dennoch ist in den MOE-Ländern zu erwarten, dass sich überwiegend dreiteilige Institutionen herausbilden.

(5) der zivile Dialog als Teil einer partizipatorischen Demokratie, ist bisher in Zusammenhang mit der Erweiterung noch völlig unterentwickelt. Nicht nur Arbeitgeber und Gewerkschaften haben die oben benannten Probleme des Aufbaus eines autonomen sozialen Dialogs. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für Landwirte und Verbraucher, Klein- und Mittelbetriebe und das weite Feld der Nicht-Regierungsorganisationen. Deren Unabhängigkeit bedarf einer genaueren Überprüfung, wie Pásztor anlässlich des 10. Treffens des Gemischten beratenden Ausschusses EU/Ungarn ausführte: „Im Jahr 2000, in Übereinstimmung mit dem Parlament erhielten Tausende von NRO frühere Immobilien im Staatsbesitz was sehr zu ihrem effizienten

Funktionieren beiträgt.“ (EWSA/Pasztör 2002, S. 5) In Folge werden manche dieser NRO's „Marketinginstrumente von Regierungsorganisationen“ (EWSA/Pasztör 2002, S. 5).

Ein gut funktionierender zweiteiliger und dreiteiliger sozialer Dialog ist zur Bewältigung der Schwierigkeiten des Transforma-

tionsprozesses und zur Vorbereitung des EU-Beitritts unabdingbar. Innerhalb des EGB und der UNICE, die ja beide bereits Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa aufgenommen haben, ist dies unbestritten. Des Weiteren haben die Sozialpartner ebenfalls Verantwortung für den Aufbau eines zivilen Dialogs. Wenn im Mai 2004 zehn neue Mitgliedsländer zur Europäi-

schen Union stoßen, werden die Defizite der partizipativen Demokratie, des sozialen und des zivilen Dialogs zur Herausforderung für alle. Auf jeden Fall ist, wie dies auch der DGB fordert, eine verstärkte Synergie zwischen dem sozialen und dem zivilen Dialog zu schaffen.

LITERATUR

Czech Government Council for Social and Economic Strategy (2001): Study of the Social and Economic Impact of EU Accession (Opportunities and risks), Prag

Czech Government Council for Social and Economic Strategy (2002): Social and Economic Consequences of the Czech Republic's Integration into the European Union; (Economic Convergence, Competitiveness, and Social Cohesion), Prag.

DGB (2002): Ein neuer Sozialkontrakt für Europa – Empfehlungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes an den Europäischen Konvent. 2. Stellungnahme des DGB zur europäischen Verfassungsdebatte, Berlin, 16.9.)

EGB (2002): „Ein Verfassungsvertrag für ein Soziales Europa der Bürger“ EGB-Beitrag für den Europäischen Konvent: abgenommen vom EGB-Exekutivsausschuss am 9.–10. Oktober, Brüssel.

Europäische Kommission (Eurobarometer 1; 2002): Candidate Countries Eurobarometer 2002.1, Highlights, Brussels, Oktober 2002

Europäische Kommission (Eurobarometer 2; 2002): Elargissement de l'Union européenne, Flash Eurobaromètre 132/1, Bruxelles.

Europäische Kommission (Eurobarometer 3; 2002): Eurobarometer 57, Rapport UE 15, Brüssel, Oktober

Europäische Kommission (Progress Report 1; 2002): Towards the Enlarged Union, Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries, COM(2002) 700 final, Brüssel.

– (Progress Report Bulgaria 2002): Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final – SEC(2002) 1400, Brüssel.

– (Progress Report Cyprus 2002): Regular Report on Cyprus's Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final – SEC(2002) 1401, Brüssel.

– (Progress Report Czech Republic 2002): Regular Report on Czech Republics Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final – SEC(2002) 1402, Brüssel.

– (Progress Report Estonia 2002): Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final . SEC(2002) 1402 (Sic!), Brüssel.

– (Progress Report Hungary 2002): Regular Report on Czech Republics Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final – SEC(2002) 1404, Brüssel.

– (Progress Report Latvia 2002): Regular Report on Latvia's Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final; SEC(2002) 1405, Brüssel.

– (Progress Report Lithuania 2002): Regular Report on Lithuania's Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final; SEC(2002) 1406, Brüssel.

– (Progress Report Malta 2002): Regular Report on Malta's Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final; SEC(2002) 1407, Brüssel.

– (Progress Report Poland 2002): Regular Report on Poland's Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final; SEC(2002) 1408, Brüssel.

– (Progress Report Romania 2002): Regular Report on Romania's Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final; SEC(2002) 1409, Brüssel.

– (Progress Report Slovakia 2002): Regular Report on Slovakia's Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final; SEC(2002) 1410 Brüssel.

– (Progress Report Slovenia 2002): Regular Report on Slovenia's Progress Towards Accession, COM(2002) 700 final; SEC(2002) 1411, Brüssel.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA/Cassina 1999): Addendum zum Informationsbericht der Fachgruppe Außenbeziehungen über „Die wirtschaftliche und soziale Lage und Rolle der Verbände und Gewerkschaften auf Zypern“, CES 291 fin rev Add.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA/Pásztor 2002): The Preparation of the Civil Society, the Citizens of EU Member States and Hungary for the Enlargement of the European Union. Gemischter Beratender Ausschuss EU/Ungarn. 10. Treffen vom 7. 5. 2002. DI CES 44 (Pásztor)

Europäisches Parlament (EP 2002): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20.11.2002 über den von jedem Kandidatenland auf dem Weg zum Beitritt erzielten Fortschritt. (Angenommene Texte vom 20.11.2002; PE 325.103, S. 1–25)

Fóti, K. (2001): Ungarn; in: Hörburger, H. (Hrsg.), Einbahnstraße EU-Erweiterung? Marburg, S.178-88.

Hörburger, H. (Hrsg.) (2001): Einbahnstraße EU-Erweiterung? Unsere Nachbarn melden sich zu Wort, Marburg

Kaadu, T. (2001): Estland; in: Hörburger, H. (Hrsg.), Einbahnstraße EU-Erweiterung? Marburg, S. 27–37.

Olekas, J. (2001): Litauen; in: Hörburger, H. (Hrsg.), Einbahnstraße EU-Erweiterung? Marburg, S. 49–55.

Onesca, I. (2001) Rumänien; in: Hörburger, H. (Hrsg.), Einbahnstraße EU-Erweiterung? Marburg, S.91–114.

Malek, Z. (2001): Tschechien; in: Hörburger, H. (Hrsg.), Einbahnstraße EU-Erweiterung? Marburg, S. 152-59.

Matej-Tyrowicz, M. (2001): Reflections About Social Dialogue in Poland and in Europe. Paper submitted to the IIRA 6th European Congress. Oslo, June 25–29.

Zemanovičová, D./Gyárfášová, O. (2001): Slowakei; in: Hörburger, H. (Hrsg.), Einbahnstraße EU-Erweiterung? Marburg, S.115–136.

Zammit, E. (2001):Malta; in: Hörburger, (Hrsg.), Einbahnstraße EU-Erweiterung? Marburg, S. 56–74.