



Sozialer Dialog in Krisenzeiten

Zusammenfassung

Einleitung

Der Grundsatz des sozialen Dialogs ist ein zentraler Bestandteil der Europäischen Union und ihrer Verfassung und ist in den Artikeln 154 und 155 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert. Seit langer Zeit gilt er als einer der wichtigsten Mechanismen für die Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik.

Der europäische Sozialdialog ist seit der Durchsetzung des Sozialprotokolls 1993 durch den Maastricht-Vertrag, mit dem die Autonomie der europäischen Sozialpartner begründet und eine Reihe von gemeinsamen Verantwortungsbereichen mit den politischen Akteuren bei der gemeinsamen Definition des „Sozialen Europas“ festgelegt wurden, eine der wichtigsten Komponenten des europäischen Regierungshandelns.

In der vorliegenden Studie werden die unterschiedlichen Antworten des sozialen Dialogs auf die weltweite Wirtschaftskrise in ganz Europa dargestellt, untersucht und bewertet; dabei werden folgende Aspekte analysiert:

- die Rolle, die der soziale Dialog bei der Abfederung der Auswirkungen und bei der Überwindung der negativen Folgen der Krise gespielt hat;
- die Ergebnisse des sozialen Dialogs im Hinblick auf die von den Sozialpartnern ausgehandelten und vereinbarten Maßnahmen auf den verschiedenen Ebenen des Systems der europäischen Arbeitsbeziehungen;
- die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Ergebnisse des sozialen Dialogs als Antwort auf die Krise.

Politischer Kontext

Die vorliegende Studie erstreckt sich auf den Zeitraum vom Beginn der Krise 2008 bis Mitte 2010. Daher werden die Auswirkungen und die Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und nicht die sich daran anschließende Staatsschuldenkrise untersucht. Ziel der Studie ist es, die Ergebnisse oder in manchen Fällen auch das Nichtvorhandensein von Ergebnissen des sozialen Dialogs als Antwort auf die Krise in diesem gesamten Zeitraum darzustellen und zu analysieren. Es wird die Frage untersucht, inwieweit die Sozialpartner in die Maßnahmen eingebunden wurden, die zur Milderung der Folgen der Krise eingeleitet wurden, ferner die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des sozialen Dialogs als Antwort auf die Krise.

Wichtigste Erkenntnisse

Ein entscheidender Faktor für den Erfolg bzw. Misserfolg des sozialen Dialogs ist das Ausmaß, in dem eine Regierung bereit ist, den Prozess zu unterstützen, sowie die Frage, inwieweit die Beziehungen zwischen den Akteuren in der Zeit vor der Krise stimmig und legitimiert waren. Die Studie zeigt aber auch auf, dass der nationale politische Kontext, vor dem die Sozialpartner agieren, einen wesentlichen Beitrag zum Konzept der Parteien für den sozialen Dialog leistet, ebenso wie ihre internen Strategien und die Beziehungen zwischen den verschiedenen Partnern. Die Studie bestätigt außerdem, dass das institutionelle Umfeld in den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Arbeitsbeziehungen zum Erfolg oder Misserfolg des sozialen Dialogs beigetragen hat und dass eine breite Palette von Einrichtungen und Beziehungen umfassenden Stresstests unterzogen wurden. Alles in allem gibt es in Europa offenbar einen zusammenlaufenden Trend, der zeigt, dass die Sozialpartner entweder von ihren Regierungen ersucht wurden, sich an den Diskussionen zu beteiligen, oder von ihnen sogar aufgefordert wurden, ihre eigenen spezifischen Initiativen in die Wege zu leiten.

Die Krise hat kein evolutionäres Umfeld geschaffen, in dem die Akteure in der Lage gewesen wären, neue Formen des Sozialdialogs zu schaffen und einzuführen. Ebenso konnte die Krise aber auch nicht verhindern, dass innovative Ergebnisse hervorgebracht wurden. Eine Reihe von kurz- und langfristigen Lösungen wurde in Ländern eingeführt, in denen sie niemals zuvor erprobt worden waren, etwa die erstmalige Umsetzung der Kurzarbeit in neun Mitgliedstaaten.

In gut organisierten Wirtschaftszweigen haben die Sozialpartner dabei geholfen, diese Wirtschaftszweige vor den Auswirkungen der Krise auf die Wirtschaft im weiteren Sinne zu schützen.

Die Ergebnisse des sozialen Dialogs durch die gesamte Krise hindurch waren hauptsächlich integrativer und weniger distributiver Natur. Bei den Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern standen eher Beschäftigungsfragen wie Ausbildung und Arbeitsplatzsicherheit im Mittelpunkt, insbesondere durch Kurzarbeit, und weniger das traditionelle Thema der Entlohnung. Der erforderliche Ausgleich für integrative Tarifverhandlungen wurde von den Arbeitskräften, die als Garantie für die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze zum Lohnverzicht bereit waren, offenbar ohne Weiteres zugestanden.

Die aktuelle weltweite Wirtschaftskrise hat die Nachhaltigkeit aller nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen auf die Probe gestellt. Sogar in Ländern, die auf eine lange Geschichte der Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und der Regierung zurückblicken können, war es bei den Verhandlungen häufig nicht möglich, einen Konsens herbeizuführen und sich auf ein gemeinsames Konzept zur Bewältigung der Krise zu verständigen.

In Ländern mit einem starken sozialen Dialog funktionierte die Zusammenarbeit zwischen dem Staat, den Arbeitgebern und ihren Beschäftigten in der Regel besser. Doch die positivsten Ergebnisse der Gespräche zwischen den Sozialpartnern wurden auf Branchenebene erzielt, sofern diese mit einer langen Geschichte der Konsultation und der Zusammenarbeit aufwarten konnten.

Klar ist jedoch, dass der soziale Dialog in manchen Bereichen geschwächt wurde, in denen die Auswirkungen der Krise die bereits zuvor bestehenden Herausforderungen noch beschleunigten, etwa der Zusammenhalt zwischen den verschiedenen Ebenen des sozialen Dialogs, ein Mitgliederschwund bei den Gewerkschaften und eine Verringerung des gewerkschaftlichen Organisationsgrades sowie die Handlungsvollmacht der Gewerkschaften.

Eine Zunahme einseitiger Entscheidungsprozesse auf Seiten der Regierungen zu Fragen, die den öffentlichen Sektor betreffen, sowie die wachsende Dezentralisierung von Tarifverhandlungen auf betrieblicher Ebene machen deutlich, welche Herausforderungen die Krise mit sich brachte. In den meisten Ländern mussten die Gewerkschaften zwei völlig gegensätzliche Rollen spielen: sie waren für die

Sicherung des sozialen Friedens im privaten Sektor verantwortlich, indem sie die Zahl der Streiks auf betrieblicher Ebene verringerten und die Beschäftigten davon überzeugten, gegenüber Kostensenkungsmaßnahmen eine pragmatische Sichtweise einzunehmen; im öffentlichen Sektor hingegen mussten sie häufig angesichts eines starken und breiten Widerstands gegen die staatlichen Sparmaßnahmen eine koordinierende Rolle einnehmen.

Die Krise bot die Gelegenheit, neue Formen des sozialen Dialogs zu entwickeln, um die wichtigsten Probleme besser anzugehen, auch wenn diese Möglichkeiten nicht immer genutzt wurden.

Empfehlungen für die Politik

- Die Krise hat zwar kein innovatives Umfeld geschaffen, jedoch hat sie in manchen Ländern die bereits vor der Krise bestehenden Formen des sozialen Dialogs in Frage gestellt, die Sozialpartner dazu angeregt, darauf zu reagieren, und gelegentlich auch die Möglichkeit für die Sozialpartner geschaffen, mit den traditionellen Formen des sozialen Dialogs in den Ländern zu brechen.
- In den meisten EU-Mitgliedstaaten hat der soziale Dialog zur Einführung von Kurzarbeitsregelungen geführt, eine Maßnahme, in die die Sozialpartner massiv investiert haben. Typischerweise setzt dies die Zustimmung beider Sozialpartner und manchmal sogar die Unterstützung der Regierung voraus, und zwar immer dann, wenn Subventionen zur Aufstockung der Lohnausfälle der Arbeitnehmer oder zur Finanzierung von Schulungsmaßnahmen benötigt wurden.
- Der Prozess des sozialen Dialogs hat sich als ein legitimes Mittel zur Bewältigung der Auswirkungen der Finanzkrise erwiesen. Doch obwohl sich der soziale Dialog als ein entscheidendes Werkzeug zur Bewältigung der Krise und zum Erhalt der Stabilität der Systeme der Arbeitsbeziehungen in Europa erwiesen hat, wurde er dort, wo der Zusammenhalt zwischen den verschiedenen Ebenen des sozialen Dialogs bereits in der Zeit vor der Krise gefährdet war, geschwächt.
- Die Untersuchung weist zwar eindeutig auf eine Wechselwirkung und auf ein gewisses Maß an Koordination zwischen den Sozialpartnern auf nationaler Ebene hin, und zwar sowohl horizontal als auch vertikal, doch spricht kaum etwas dafür, dass zwischen der nationalen und der EU-Ebene und umgekehrt eine solche Koordination besteht.

Weitere Informationen

Der Bericht *Sozialer Dialog in Krisenzeiten* ist abrufbar unter <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1221.htm>.

Für weiterführende Informationen wenden Sie sich bitte an Christian Welz, Forschungsleiter, cwe@eurofound.europa.eu