

## 7.5. Beschäftigungs- und Tarifpolitik in der Europäischen Union

Einige Bemerkungen zu Möglichkeiten und Grenzen einer „eurokeynesianischen“ und „eurokorporatistischen“ Strategie

Johannes Schweighofer

*Der Optimist sagt: „Wir leben in der besten aller Welten!“  
Darauf der Pessimist: „Ja, das ist richtig.“*

K. W. Rothschild

Die Fragestellung des nachfolgenden Beitrages läßt sich wie folgt zusammenfassen: Über welche Schritte und Maßnahmen könnte jener Zustand der „beschäftigungspolitischen Paralyse/Abstinenz“ überwunden werden, in dem die Nationalstaaten dauernd nur auf ihre beschränkten Möglichkeiten in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hinweisen, andererseits es aber der Europäischen Union neben dem politischen Willen und dem politischen Programm (Stichwort Maastrichter Vertrag) vor allem an Mitteln und Institutionen für eine „eurokeynesianische Strategie“ fehlt. Beschäftigungs- und Tarifpolitik sind dabei zumindest in der Art miteinander verknüpft, daß gerade jener Akteur, der den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit betreiben sollte, nämlich die Gewerkschaften, durch den dramatischen Anstieg der Arbeitslosenraten von 3% Anfang der 70er Jahre auf gegenwärtig 12% im EU-Durchschnitt entscheidend geschwächt worden ist<sup>1</sup>. Die polit-ökonomische Interpretation der Entwicklung der 80er lautet demzufolge auch: Die Fokussierung der Wirtschaftspolitik auf die Reduktion von Inflation und Budgetdefizite unter Mißachtung der damit verbundenen beschäftigungspolitischen Auswirkungen hat zu dem, mancherorts nicht unbeabsichtigten Nebeneffekt geführt, daß damit die Macht der Gewerkschaften gebrochen worden ist.

Die gegenwärtige Situation in der EU ist gekennzeichnet von einem eigentümlichen „nicht mehr – noch nicht“. Aufgrund der Internationalisierung der Ökonomien erscheint eine Beschäftigungspolitik auf rein nationalstaatlicher Ebene nicht mehr zielführend, auf EU-Ebene sind Bereitschaft und Institutionen noch nicht vorhanden. Eine Gewerkschaftsstrategie, die eine Tarifpolitik auf rein nationalstaatlicher Ebene betreibt, scheint nicht mehr ausreichend, auf europäischer Ebene sind jedoch die Verhandlungsstrukturen noch nicht entwickelt. In dem Vakuum, das diese Zwischensituation erzeugt, schieben sich

die Beteiligten in unheilvoller Weise den Ball wechselseitig zu, um letztendlich auf beiden Ebenen, der europäischen und der nationalstaatlichen, untätig zu bleiben – und dies nicht zuletzt mit dem Hinweis auf den Vertrag von Maastricht.

Die Situation könnte aber auch derart interpretiert werden, daß der Nationalstaat ganz einfach für einige Aufgaben zu klein geworden, für andere hingegen wieder zu groß ist. Damit wird es aber langfristig zu einem Transfer an Kompetenzen sowohl nach oben, zur supranationalen Ebene, als auch nach unten, hin zu den Regionen, kommen, so sehr sich die Staaten gegenwärtig auch noch wehren mögen.

### 1. Gestiegene Faktormobilität als Vorwand für beschäftigungspolitische Enthaltensamkeit der Nationalstaaten

Seit den 70er Jahren ist die Finanzkapital-, die Realkapital- und (in eingeschränktem Sinn auch) die Arbeitsmobilität gestiegen. In einem fixen Wechselkursregime und natürlich auch in einer Währungsunion begibt man sich damit des Instruments einer nationalen Geldpolitik, Lohn- und Fiskalpolitik werden in ihren Möglichkeiten eingeschränkt (Unger 1993, S.39f). Beschäftigungspolitische Maßnahmen wurden durch die nach den beiden Ölpreisschocks drastisch gestiegenen Inflationsraten erschwert.

Mit Hilfe eines sehr eigenwilligen „multi-instrumentalen Policy Mix“ (H.Kienzl) aus nachfrage- und angebotsseitigen Maßnahmen, für die später der Begriff „Austrokeynesianismus“ geprägt werden sollte, konnte in Österreich der Anstieg der Arbeitslosenraten bis zum Jahr 1982 hinausgezögert werden.

Nicht zuletzt infolge von politischen Veränderungen (Stichwort Thatcher in GB und Kohl in der BRD) datieren jedoch die letzten umfangreicheren Beschäftigungsprogramme von Anfang der 80er Jahre<sup>2</sup>. Mit dem Ende des sogenannten Mitterand-Experiments<sup>3</sup> hat sich in der Europäischen Gemeinschaft ein Konsens in Richtung einer restriktiven Makropolitik endgültig durchgesetzt.

Als objektiver Faktor, der eine nachfrageseitige Politik zusätzlichen Restriktionen unterwirft, sind die gestiegenen Budgetdefizite und in der Folge die höhere Belastung der zukünftigen Budgets durch den Zinsendienst, zu werten. Vor allem in den 80er Jahren müssen die Defizite jedoch auf die (relativ zu den Wachstumsraten) drastisch gestiegenen Realzinsen zurückgeführt werden<sup>4</sup>.

Soweit zu den Restriktionen, die eine beschäftigungspolitisch orientierte Wirtschaftspolitik auf nationalstaatlicher Ebene in den letzten zwei Jahrzehnten eingeschränkt haben. In einer kommenden Wirtschafts- und Währungsunion werden diese Rahmenbedingungen eher noch restriktiver. Und trotzdem ist festzuhalten: „There is still room for maneuver!“ – was im folgenden noch gezeigt werden soll. Die bestehenden Restriktionen werden demgegenüber häufig als Vorwand „mißbraucht“, um nicht erklären zu müssen, warum die verbleibenden Handlungsmöglichkeiten nicht genutzt werden.

Erstens bleiben auch in einer Währungsunion Spielräume infolge von Unsicherheiten, Informationsmängeln, Reaktionsverzögerungen und Rigiditäten, die die Faktormobilität einschränken. Dies zeigt sich auch, wenn man die Entwicklung von Teilräumen in bestehenden Währungsunionen wie den USA, Kanada, Belgien/Luxemburg, BRD/Niederlande oder GB/Irland betrachtet (Unger 1993, S.42f; EG-Kommission 1991, S.40ff). Zudem fallen die Sanktionen für verschuldete Länder in Form von Leistungsbilanzdefiziten und Währungsabwertungen in einer WWU weg; deshalb auch die restriktiven Konvergenzkriterien. „Free-rider“-Positionen können in dieser Situation vor allem von kleineren Ländern dazu ausgenutzt werden, um sich tendenziell von unerwünschten Effekten der Internationalisierung abzukoppeln. In bezug auf die Beschäftigungspolitik blieben diese Freiräume in den 80er Jahren jedoch systematisch ungenutzt.

Zweitens zeigt eine genauere Betrachtung der Erfahrungen in Frankreich in den Jahren 1981-83 (Sachs/Wyplosz 1986) und in Österreich zwischen 1975-82 (Walterskirchen 1984) folgendes: Jene Länder mit der relativ expansiveren Fiskalpolitik können höhere Wachstumsraten des BIPs erzielen. Wenn das „design“ dieser diskretionären Maßnahmen einigermaßen überlegt gewählt wird, dann sind diese mit einem hohen Grad an Selbstfinanzierung verbunden. Damit verbleiben vor allem mögliche Leistungsbilanzdefizite<sup>5</sup> als zu berücksichtigende Restriktion. Diese wären jedoch dadurch vermeidbar, daß Nachfrage vor allem in jenen Bereichen erzeugt wird, wo der Importanteil niedrig ist (z.B. im Umweltschutzbereich, bei der Althausanierung etc) und diese Maßnahmen zudem mit einer Verbesserung der heimischen Wettbewerbsfähigkeit kombiniert werden; beispielsweise durch Infrastrukturinvestitionen, durch Forschungs- und Technologiepolitik oder aber auch durch gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung als Abtausch für Beschäftigungszuwächse.

In Österreich konnte, wie bereits erwähnt, durch eine

aktive Wirtschaftspolitik der Anstieg der Arbeitslosenraten bis zum Jahr 1982 hinausgezögert werden. Damit erhielt sich Österreich den Vorteil, von einem niedrigeren Sockel an Arbeitslosigkeit aus starten zu können. Demgegenüber zeigte sich das Scheitern des Mitterrand-Experiments vor allem im ungebrochenen Anstieg der Inflations- und Arbeitslosenraten, als Resultat der weltweiten Rezession, der Vertrauenskrise des Francs – und adversen Angebotsbedingungen: Zum Amtsantritt von Mitterrand lag in Frankreich der Anteil an struktureller Arbeitslosigkeit<sup>6</sup> bereits bei 7%, also nahe an der aktuellen Rate, sodaß eigentlich kein Raum für expansive Maßnahmen bestand, ohne daß von diesen eine inflationstreibende Wirkung ausgegangen wäre (Sachs/Wyplosz 1986, S.280ff).

Daraus folgt unmittelbar, daß auch die Nationalstaaten die Möglichkeit haben, mittels fiskalpolitischer Maßnahmen die Nachfrageseite positiv zu beeinflussen und somit die zyklische Arbeitslosigkeit schon bei ihrem Auftauchen einzudämmen<sup>7</sup>. In Österreich lag die gemessene Arbeitslosenrate nach 1982 im Durchschnitt 2% Punkte über der strukturellen Rate (Pichelmann 1993). Hätte man diese so wie in der Kreisky-Ära bekämpft, wären kumulative Prozesse unterbunden worden und die österreichische Arbeitslosenrate wäre heute erheblich niedriger.

Es mag auf den ersten Blick trivial klingen, aber: Die beste Politik gegen die Arbeitslosigkeit besteht darin, sie erst gar nicht entstehen zu lassen, weil Hysteresis-Effekte zyklische Arbeitslosigkeit rasch in strukturelle transformieren können.

Darüberhinaus steht den Nationalstaaten das weite Feld an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Kampf gegen die strukturelle Arbeitslosigkeit zur Verfügung. Diese ließe sich beispielsweise durch Fördermaßnahmen für Langzeitarbeitslose, aber auch durch die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit reduzieren (Sachs/Wyplosz 1986, S.296; für Österreich Pichelmann 1993). Vielleicht sollte sich die österreichische Wirtschaftspolitik der 90er Jahre einfach dessen erinnern, was einmal den sogenannten „Austrokeynesianismus“ ausmachte<sup>8</sup>: Verstetigung der Erwartungen bzw Reduzierung der Unsicherheit bei den Wirtschaftsakteuren durch einen „innovativen“ Policy Mix aus nachfrage- und angebotsseitigen Maßnahmen und Instrumenten, die multifunktional eingesetzt werden und sich damit wechselseitig verstärken. Gefordert sind also ein aktiver Staat und aktive Sozialpartner. Es scheint, als hätte die österreichische Wirtschaftspolitik bei weitem nicht alle Maßnahmen im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ausgereizt<sup>9</sup>.

*Alternative 1: Die erste „Alternative“ zur wirtschaftspolitischen Orientierung a`la Maastricht besteht schlicht und ergreifend darin, daß die Nationalstaaten die verbleibenden Spielräume für eine aktive Beschäftigungspolitik tatsächlich auch nützen und den ihnen abhanden gekommenen Willen zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit nicht hinter dem*

*Schlagwort „Internationalisierung“ zu verstecken suchen. Arbeitslosigkeit ist nicht primär ein ökonomisches, sondern zuallererst ein politisches Problem, dies sollte nicht vergessen werden.*

## **2. Möglichkeiten und Grenzen einer „eurokeynesianischen“ Strategie: Mehr Institutionen und Mittel nach Brüssel**

„Employment policy after Maastricht is very unlikely because of the most neo-classical program we ever had“, meinte K.W.Rothschild erst kürzlich auf einer Veranstaltung des Bruno Kreisky Forums<sup>10</sup> – und da ist wohl einiges dran.

Obwohl die Kausalität alles andere als geklärt ist, liegt dem Konzept der Wirtschafts- und Währungsunion die Philosophie zugrunde, daß Preisstabilität, Budgetkonsolidierung und ein mehr an Wettbewerb notwendige Voraussetzungen für Wachstum wären. Gewissermaßen als „Nebenprodukt“ würde sich dann, nach dieser Denkweise, auch ein hohes Beschäftigungsniveau einstellen<sup>11</sup>. Daß die Inflationshysterie einer deutschen Bundesbank Konjunkturen auch abwürgen oder den Aufschwung verzögern kann, bleibt dabei unerwähnt. Alle Hinweise auf das angestrebte „hohe Beschäftigungsniveau“, wie im Artikel 2 des Vertrages zur Europäischen Union, sind, bei derzeitiger Verfaßtheit der EU, insgesamt wohl eher als Lippenbekenntnisse zu verstehen. Hinzu kommt, daß die Konvergenzkriterien mit ihrem restriktiven Bias dazu angetan sind, den sich abzeichnenden Aufschwung zu verzögern bzw einige Länder, wie beispielsweise Italien, in eine schwere Rezession zu treiben.

Neben dieser wirtschaftspolitischen Fehlorientierung tritt eine objektive Beschränkung hinzu: Das EU-Budget ist in absoluten Zahlen nur etwas größer als das österreichische, d.h. der Anteil am gesamten EU-BIP ist unvergleichlich kleiner als auf Ebene der Nationalstaaten. So kann auf europäischer Ebene nicht einmal auf die Wirkung der automatischen Stabilisatoren vertraut werden. Die Erfahrungen mit dem Delor II-Paket geben jedoch wenig Anlaß zu der Hoffnung, die Mitgliedsländer könnten Brüssel mehr Mittel zu beschäftigungspolitischen Maßnahmen zur Verfügung stellen.

Damit wären in aller Kürze einige wesentliche Beschränkungen für eine Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene aufgezählt. Blicke man allerdings an diesem Punkt gedanklich stehen, so wäre die Betrachtung doch etwas statisch und nach rückwärts gewandt. Wo liegen also die Möglichkeiten für Veränderungen?

Ein relativ deutlicher Hinweis, wo sie gegenwärtig liegen, läßt sich aus dem, von der EG-Kommission im Dezember 1993 vorgestellten Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ ableiten: Zuerst fällt die Tatsache auf, daß sich die EU überhaupt und erstmals in dieser Ausführlichkeit des Themas annimmt. Dazu haben wohl nicht zuletzt die hohen Kosten der Ar-

beitslosigkeit beigetragen, die im Weißbuch gemeinschaftsweit mit jährlich 220 Mrd ECU, das sind immerhin 4% des EU-BIPs (1993), beziffert werden (EG-Kommission 1993, S.152). Dagegen machen sich die Einsparungen an Transaktionskosten von ca 0,4% des EU-BIPs, die mit dem Übergang des gegenwärtigen Systems zu einer Einheitswährung verbunden wären, geradezu lächerlich aus (EG-Kommission 1991, S.75). Jedenfalls ist das Weißbuch als ein politisches Signal zu sehen, das untrüglich in die richtige Richtung weist und einen Themenwechsel in der internationalen wirtschaftspolitischen Debatte anzukündigen scheint.

Da mag es dann auch verzeihlich sein, daß sich die Vielzahl an vorgeschlagenen wachstums-, wettbewerbs- und beschäftigungsfördernden Maßnahmen nicht immer in einen konsistenten Gesamtrahmen einfügen lassen. Immerhin haben mindestens 12 Autoren und verschiedene Generaldirektionen der Kommission mitgeschrieben. Diese Widersprüche zeigen sich in der Makropolitik, aber auch bei der Frage der Deregulierung der Arbeitsmärkte oder der Arbeitszeitverkürzung, um nur einige Beispiele herauzugreifen<sup>12</sup>. Bei den meisten der vorgeschlagenen (arbeitsmarktpolitischen) Maßnahmen wird davon ausgegangen, daß sie auf nationaler Ebene umgesetzt werden.

Ein wesentlicher Einwand muß allerdings in bezug auf die ungeklärte Finanzierungsfrage für die vorgeschlagenen Projekte im Verkehrs-, Telekommunikations- und Energietransportbereich angebracht werden, die sich bis zum Jahr 2000 auf ca 400 Mrd ECU summieren sollen. Im Vorschlag der Kommission war die Ausgabe von Unions- und Wandelschuldverschreibungen geplant, um die Mittelaufbringung nicht gänzlich von der Bereitschaft privater Investoren abhängig zu machen. Der ECOFIN-Rat hat dieses Ansinnen aber zurückgewiesen.

An diesem Punkt zeigt sich nun sehr deutlich die in der Einleitung beschriebene „Paralyse-Situation“: Auf nationaler Ebene weisen die Regierenden unablässig auf ihre, durch die fortgeschrittene Integration eingeschränkten Möglichkeiten in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hin, verweigern aber, sozusagen im selben Atemzug, der supranationalen Institution die Mittel, um eben dieses zu tun. Von Brüssel wieder zurückgekehrt, läßt sich dann noch recht trefflich gegen die untätigen und unfähigen Kommissions-Bürokraten wettern.

Im folgenden sollen einige Überlegungen zur Überwindung dieser (selbstgewählten) Pattsituation angestellt werden. Wie wäre eine Strategie eines „Eurokeynesianismus auf mehreren Ebenen“ zu verwirklichen?

Die Außenhandelsverflechtung der EU ist mit 7% relativ gering, d.h. 93% der Güter und Dienstleistungen werden in der EU selbst erzeugt (Keynes hatte in Kategorien einer geschlossenen Volkswirtschaft argumentiert). Damit erhöhen sich die Multiplikatorwirkungen öffentlicher Investitionsprogramme enorm. Zur Umsetzung dieser Pro-

gramme müßte aber zum Einen die EU für den zentralen Haushalt mit mehr Mitteln ausgestattet werden. Dabei könnte an eine BIP-abhängige, möglicherweise progressiv wirkende zusätzliche Abgabe gedacht werden, die Länder mit hohen Wachstumsraten stärker besteuert und über die eine stärkere Umverteilung von Wachstumsgewinnern zu den -verlierern ermöglicht würde (eine „beggar-my-neighbour“-Politik würde in der Tendenz ebenfalls bestraft). Andererseits müßte eine Finanzierung auch über den Kapitalmarkt möglich sein.

Wenn es richtig ist, daß im „Übergang von armen zu reichen Industriegesellschaften (Guger/Walterskirchen 1987, Heise 1993) sich notwendigerweise eine „Investitionslücke“, eine dauerhafte Diskrepanz zwischen geplanten Investitionen und „Vollbeschäftigungsersparnis“ auftritt<sup>13</sup>, dann muß zwar nicht sofort an eine „ziemlich umfangreiche Sozialisierung der Investitionen“ (Keynes) gedacht werden, aber es erscheinen folgende Schritte notwendig: (1) Die Renditeerwartungen der Unternehmen in bezug auf Realkapitalinvestitionen müssen stabilisiert werden, beispielsweise dadurch, daß der Staat, die Europäische Union eine gewisse Verpflichtung zur Glättung der Konjunktur übernimmt. Japan hat in der Zeit nach dem Wachstumseinbruch von 1975 während des darauffolgenden Jahrzehnts gezeigt, wie über eine vorübergehende Ausdehnung der Budgetdefizite das Wachstum angekurbelt werden kann und: wie die Defizite der öffentlichen Haushalte und die Staatsschuldenquote, nachdem sich das Wachstum als tragfähig erwiesen hat, auch wieder abgebaut werden können (Schulmeister 1994). Sozialpartnerschaftliche Politikmuster reduzieren ebenfalls das Unsicherheitsniveau in bezug auf zukünftige Erträge. (2) Darüberhinaus ist es von zentraler Bedeutung, daß die (Opportunitäts-)Kosten der Investitionen reduziert werden, d.h. der Anreiz der Unternehmen, in Finanzanlagen zu investieren, muß zugunsten von Investitionen in Realkapital verschoben werden<sup>14</sup>. Die negativen Wirkungen eines positiven Zins-Wachstums-Differentials auf die Beschäftigungssituation sind wohl kaum zu überschätzen. Damit sind sie aber ein, wenn nicht der zentrale Ansatzpunkt zur Überwindung der Arbeitslosigkeit in Europa<sup>15</sup>. (3) Aber auch von staatlicher Seite ist ein Beitrag zur Erhöhung und Stabilisierung der Investitionsquoten zu fordern, etwa in der Art eines „capital budgeting“, also mit Hilfe von mittel- bis langfristigen Investitionsprogrammen zur Befriedigung von kollektiven Bedürfnissen in den Bereichen Infrastruktur (Umwelt-, Verkehrs- und Kommunikationstechnologie), Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung. Es kann angenommen werden, daß sich diese Programme innerhalb kurzer Zeit selbst finanzieren (Heise 1993, FN 48). (4) Zuletzt wäre schließlich an eine Einkommensumverteilung zu denken, weil niedrigere Einkommensgruppen mehr konsumieren und sich damit die Sparquoten reduzieren würden.

Die bisher vorgeschlagenen Maßnahmen können prin-

zipiell auf zentraler europäischer, aber auch auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Für beschäftigungspolitische Maßnahmen auf europäischer Ebene spricht grundsätzlich die Notwendigkeit einer wirtschaftspolitischen Koordinierung in zweifacher Hinsicht: Erstens hat sich gezeigt, daß Beschäftigungspolitik in Europa sich teilweise in einer Gefangenen-Dilemma Situation befindet: Jedes Land profitiert, wenn sie von anderen betrieben wird. Daher warten alle auf die anderen. Würden dagegen alle am selben Strang ziehen (und das noch in die selbe Richtung), dann hätte das „kooperative Spiel“ sogar eine „positive Summe“. Kooperation aber braucht eine Koordinierungsstelle, die für alle Beteiligten eine gewisse Reputation besitzt. Und zweitens hat sich zudem gezeigt, daß „konzertierte Aktionen“ des Staates und der Tarifparteien zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, bei denen sich Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik nicht gegenseitig blockieren (wie beispielsweise im, vom deutschen Sachverständigenrat präferierten Modell), untrüglich zu Wohlfahrtssteigerungen führen. Wird die Geldpolitik, wie im Konzept von Maastricht, in Form eines ESZB vergemeinschaftet, dann ist, wenn schon keine Zentralisierung, so doch zumindest eine gewisse, institutionell abgesicherte Koordinierung nationalstaatlicher Fiskal- und Lohnpolitik erforderlich<sup>16</sup>.

Zuletzt ist natürlich zu fragen, warum es in der EU zu einer Prioritätenverschiebung in Richtung einer stärkeren Beschäftigungspräferenz kommen soll? M.E. können dafür Anzeichen im politischen Bereich verortet werden. In den USA sind nicht mehr Reagan oder Busch am Ruder, sondern eine gewisse Hillary Clinton. Zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Beitrages (also voraussichtlich im Herbst 1994) werden, so ist zu hoffen, wohl die Herren Kohl, Major und Bildt bereits von der Bildfläche verschwunden sein. Japan befindet sich in einer veritablen politischen und ökonomischen Krise, wird also in den nächsten Jahren ohne Wachstumsimpulse ebenfalls nicht auskommen. Darüberhinaus kann angenommen werden, daß zumindest einige der, gegenüber beschäftigungspolitischen Fragen aufgeschlosseneren EFTA-Staaten, die um Mitgliedschaft angesucht haben, ab 1995 der Europäischen Union angehören werden.

*Alternative 2: Es mag sich nicht sonderlich populär anhören, aber ein Weg vorbei an der Konzeption einer Wirtschafts- und Währungsunion in der gegenwärtigen Form führt nur über ein Mehr an Mitteln und Institutionen (und politischem Willen) auf europäischer Ebene zur stärkeren Koordination und Unterstützung der nationalen Wirtschaftspolitiken im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit.*

### 3. Die Europäische Union als „Astgemeinschaft“?

Neokorporatistische Politikmuster, von denen die österreichische Sozialpartnerschaft eine besondere Spielart ist, zeichnen sich durch ein besonderes Verhältnis

zwischen Staat und Interessensorganisationen von Arbeit und Kapital aus<sup>17</sup>. Ersterer hat ein Interesse an einer kooperativen Verarbeitung des „Klassengegensatzes“ und unterstützt das Verfahren zur Konfliktvermeidung, indem er sozialpartnerschaftliche Problemlösungen durch Steuer-, Arbeitsmarkt-, Geld- und Währungspolitik alimentiert. Die ständig gegenwärtige Möglichkeit zu einem „shift“ in der Problembewältigungsebene entlastet sowohl den Staat als auch die Sozialpartner. Besteht darüberhinaus ein politisches Naheverhältnis zwischen Arbeitnehmerorganisation und Regierungspartei (wie es beispielsweise von Anfang an in Schweden zwischen LO und Sozialdemokratischer Partei der Fall war) und ist das Privatkapital schwach (wie in Österreich), dann liegen günstige Voraussetzungen für die Herausbildung „tripartistischer Kooperationsformen“ vor. Zentralisierung und Konzentration in der Interessensartikulation sind zwei weitere, notwendige Bedingungen „kooperativ-konzertierter Politik“ (Talos), denn zum einen müssen die Verbandsinteressen hinreichend vereinheitlicht sein (innere Demokratie ist diesem System abträglich<sup>18</sup>) und zum anderen darf es zu keiner Konkurrenz der Verbände kommen. „Freiwilligkeit“ in der Mitarbeit, Exklusivität und Kleinheit der involvierten Gruppe (20-30 stimmberechtigte Personen höchstens) und informelle Entscheidungsfindung mit Zwang zur Einstimmigkeit sind weitere Merkmale des österreichischen „Vierteljahrhundertprovisoriums“ (Marin 1982). Zuletzt ist noch hinzuzufügen, daß es sich bei der Sozialpartnerschaft um eine ausgesprochene „Wachstumsgemeinschaft“ handelt, die durch Selbstbeschränkung in den Forderungen und staatlicher Unterstützung (z.B. durch eine keynesianische Nachfragesteuerung) „die Nullsummenspiel-Situation des einkommenspolitischen (Um-)Verteilungskonfliktes in ein Positivsummenspiel transformierte“ (Traxler 1993, S.107). Die Sozialpartner sahen sich gewissermaßen „auf demselben Ast sitzend“<sup>19</sup>. Dadurch, daß nur über die Verteilung der Zuwächse verhandelt wurde, blieb die eigentliche Verteilungsfrage unberührt.

Wie sehen nun die Bedingungen für die Herausbildung von „eurokorporatistischen“ Politikmustern aus<sup>20</sup>?

Auf die Frage, ob „der Staat“ Interesse an einer Einbindung der Sozialpartner in den politischen Willensbildungsprozeß habe, kann auf europäischer Ebene keine eindeutige Antwort gegeben werden. Die EG-Kommission sucht jedenfalls die Zusammenarbeit, nicht zuletzt deshalb, weil sozialpolitische Regelungsbereiche wie die Eurobetriebsräte oder ein Kanon an sozialen Mindeststandards seit mittlerweile zwei Jahrzehnten unerledigt, und deshalb immer wieder auf der „europäischen Agenda“ stehen und weil sie auch, zumindest in Ansätzen, die Sprengkraft sozialer Mißstände für den Einigungsprozeß erahnt. Das Europäische Parlament ist für die Gewerkschaften in vielen Fällen Koalitionspartner. Der „Wirtschafts- und Sozialausschuß“ hingegen ist schlicht-

weg als eine Fehlkonstruktion zu bezeichnen. De facto und de jure verhindert wird die Entwicklung einer echten „sozialen Dimension“ in der EU jedoch vom eigentlich mächtigen Organ, nämlich dem Ministerrat<sup>21</sup>, im unheilvollen Zusammenspiel mit der UNICE, dem europäischen Arbeitgeberverband. Hinzu kommt, daß die Arbeitnehmervertretung, repräsentiert durch den EGB, vor allem auf Grund ihrer Uneinheitlichkeit<sup>22</sup>, äußerst schwach ist, die Arbeitgeber hingegen äußerst effizient ihre Interessen durchzusetzen imstande sind<sup>23</sup>. Dabei kommt der UNICE bei ihrer Obstruktionspolitik in bezug auf sozialpolitische Normierungsversuche zugute, daß sie praktisch jederzeit auf ihr fehlendes Verhandlungsmandat hinweisen kann, sich also in einer „strategic silence“ übt (Streck 1993).

Müßten sich die EG-Kommission und der Ministerrat einer direkten Wahl stellen, dann wäre wohl anzunehmen, daß Sozialpolitik in der EU einen höheren Stellenwert hätte.

Die Voraussetzungen für einen „sozialen Dialog“ haben sich auch nach Maastricht nicht wesentlich verbessert, wenn auch das Mitentscheidungsverfahren der Sozialpartner durch das Sozialprotokoll, in den Artikeln 2 bis 4, institutionell gestärkt worden ist<sup>24</sup>. Als wesentlicher Grund für diesen Mißstand ist anzuführen, daß die UNICE auch nach Maastricht den sozialen Dialog einzig zur „Schadensbegrenzung“ in dem Sinne begreift, daß damit einer „angedrohten“ rechtsverbindlichen Regelung der Kommission/ des Ministerrates zuvorgekommen werden soll (Däubler 1993).

Bevor nun auf die Möglichkeiten zur Überwindung dieser Asymmetrie in der Interessensdurchsetzung eingegangen wird, noch eine kurze Bemerkung zur Lohnpolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion: Weil in der WWU das währungs- und geldpolitische Instrumentarium auf nationaler Ebene wegfallen, müssen im Falle von exogenen Schocks die (allerdings durch die Konvergenzkriterien eingeeengte) Fiskalpolitik und vor allem die Lohnpolitik die gesamte Anpassungslast übernehmen. Wettbewerbsunterschiede müssen damit vor allem über relative Preis- und Arbeitskostenänderungen oder durch Faktormobilität ausgeglichen werden. Kommt es beispielsweise zu einem Nachfragesausfall nach den Produkten eines Landes, dann ist, auch in einem System flexibler Wechselkurse, eine Reduktion der Reallöhne als Reaktion auf die importierte Inflation notwendig. Diese Reallohnsenkung fällt allerdings weit weniger drastisch aus als in einer WWU. In dieser ist, will man Wettbewerbsverluste vermeiden, eine strenge Bindung der Reallöhne an die Produktivitätsentwicklung notwendig, damit sich die Lohnstückkosten moderat entwickeln<sup>25</sup>.

Österreich befindet sich nun bereits seit eineinhalb Jahrzehnten in einem „Währungslabor“ mit der BRD. Die österreichische Reallohnflexibilität gehört, neben Japan, zur höchsten im OECD-Raum. Zentralisierte oder (für

Österreich exakter formuliert) stark koordinierte Lohnverhandlungssysteme in einem „tripartistischen“ Umfeld haben sich, zumindest was ihre Makro-Performance betrifft, gegenüber dezentralen, eher konfliktorientierten Modellen als leistungsfähiger erwiesen<sup>26</sup>.

Ein zentraler Ansatzpunkt zur Überwindung dieses zuvor beschriebenen „Europas des Kapitals“ liegt m.E. bei den Gewerkschaften. Gerade weil sie ihren Höhepunkt an Macht (zumindest was ihre herkömmliche Art der Politikformulierung betrifft) wahrscheinlich schon überschritten haben, bleibt ihnen, geschwächt wie sie sind, nur mehr die Wahl zwischen einer sang- und klanglosen Verabschiedung von der Geschichte oder einer Besinnung auf die neuen Herausforderungen, die vor allem eines mit Nachdruck nahelegen: Transnationale Gewerkschaftskooperation auf europäischer Ebene. Mittel- und langfristig ist die nationalstaatliche Perspektive zugunsten einer europäischen aufzugeben. Auf kurze Sicht müssen die Gewerkschaften zweigleisig operieren: Solange der Ministerrat in der EU die dominierende Entscheidungsmacht darstellt, muß Gewerkschaftspolitik zunächst als Lobbying beim „eigenen“ Minister noch vor dessen Abreise nach Brüssel begriffen und betrieben werden.

Und daneben ist, so schwierig es auch immer sein mag, Druck auf europäischer Ebene zu erzeugen. Wollen sich die Gewerkschaften nicht auf (Gedeih und) Verderb den Standortstrategien der Unternehmer ausliefern, wo sie sich rasch wiederfinden werden im Wettlauf um längere Maschinenlaufzeiten, niedrigere Arbeitskosten, höhere Subventionen für Betriebsansiedlungen etc, dann müssen sie mit ihren Kollegen jenseits der Grenze kooperieren, ihre Eigenheiten kurz einmal vergessen, Fremdsprachen lernen, mit einem Wort (man wagt es kaum mehr in den Mund zu nehmen) internationalistisch denken und handeln. Einen gewissen Druck in die richtige Richtung hat bisher die Angleichung der gewerkschaftlichen Problemlagen in den einzelnen Ländern erzeugt (die bekannten Stichworte dazu lauten „Auflösung der Normalarbeitsverhältnisse“, „Postfordismus“. „Flexibilisierung, Deregulierung, Individualisierung“).

Mögliche Verbündete auf dem Weg zu eher „kooperativ-konzertierten Politikformen“ auf europäischer Ebene sind das Europaparlament und die Kommission. Wer das EP stärkt, stärkt den sozialen Dialog.

Wie die Referenden in Dänemark, Frankreich und der Schweiz zudem gezeigt haben, ist die europäische Integration an einem neuralgischen Punkt angelangt. Die Bürger (West-)Europas sind in ihrer Mehrzahl nicht mehr gewillt, sich Geschichten von irgendwelchen (vier) Freiheiten erzählen zu lassen, die mit ihrer real erfahrbaren Lebenssituation nichts zu tun haben.

Die oft so drei mal klugen Europolitiker haben den Bogen überspannt. Eine einheitliche Währung übersteigt definitiv den Toleranzpegel des (noch normal geliebten) Normalbürgers. Gelingt es also nicht, Europa auch eine

„soziale Dimension“ zu gebe, dann ist der erreichte Stand an Integration gefährdet. Was droht, ist Desintegration. Von einer Einheitswährung wird dann wohl niemand mehr sprechen.

**Alternative 3:** *Ohne sozialen Dialog wird es wahrscheinlich keine „soziale Dimension“ in der Europäischen Union geben, und ohne soziale Dimension wird der „europäische Bürger“, so er/sie gefragt wird, keiner weiteren Integration mehr zustimmen. Solange die UNICE nicht begreift (oder begreifen will), daß Kooperation, und das heißt in manchen Situationen einfach, auf eine kurzfristigen Gewinnmöglichkeit zugunsten einer langfristig stabilen Zusammenarbeit zu verzichten, zu beidseitigem Vorteil sein kann, wird dieses Europa kein Europa der Arbeitnehmer und Bürger sein. Langfristig erscheint damit aber die europäische Einigung überhaupt gefährdet, weil die ökonomische Integration ohne kulturellen, sozialen und politischen Zusammenhalt die Stabilität des Einigungsprozesses nicht gewährleisten kann.*

#### Literatur

- Altwater, E., Mahnkopf, B. (1993): Tarifautonomie gegen ökonomische Sachzwänge im vereinten Europa, in: WSI Mitteilungen 8
- Blaas, W., Guger, A. (1985): Arbeitsbeziehungen und makroökonomische Stabilität im internationalen Vergleich, in: Gerlich et al, Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich. Wien
- Bruss, F., Walterskirchen, E., (1982): Wirkungen des Beschäftigungsprogrammes, in: WIFO Monatsberichte 3
- Busch, K. (1993): Die Wirtschafts- und Währungsunion in Europa und die Konsequenzen für die Tarifpolitik der Gewerkschaften, in: WSI Mitteilungen 5
- Calmfors, L. (1993): Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey, Economic Department Working Paper, No 131, OECD. Paris
- Däubler, W. (1993): Sozialpolitik nach Maastricht, in: GPA, Der Countdown läuft. Österreichs Arbeitnehmer auf dem Weg nach Europa. Wien
- EG-Kommission (1991): Ein Markt-Eine Währung. Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Bonn
- EG-Kommission (1993): Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“. Brüssel, Dezember
- Falkner, G. (1993): Sozialpartnerschaftliche Politikmuster und Europäische Integration, in: Talos, E., Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells. Wien
- Gerlich, P., Grande, E., Müller, W.C. (1985): Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich. Wien
- Guger, A., Walterskirchen, E. (1987): Budget- und Geldpolitik im Übergang von armen zu reichen Industriegesellschaften: Vorschläge von Keynes und Kalecki, in: Matzner et al (Hrsg): Arbeit für alle ist möglich. Berlin
- Heise, A. (1993): „Capital-Budgeting“ – Ein verschütteter keynesianischer Baustein oder: Wie Beschäftigungspolitik Handlungsspielräume schaffen kann, in: WSI Mitteilungen 11
- Isemann, H., Marterbauer, M., Schweighofer, J. (1994): Beschäftigung für Europa – Gedanken zum Weißbuch der EG zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“, in: Kurswechsel 2

- Jäger, A. (1992): Bestimmungsfaktoren der Staatsschuldendynamik, in: WIFO Monatsberichte 6
- Kromphardt, J. (1993): Zur Ausgestaltung einer zeitgemäßen Globalsteuerung, in: WSI Mitteilungen 7
- Larson, A. (1993): Arbeit in Europa schaffen. Bericht an die Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Europas, Brüssel, Dezember
- Layard, R., Nickell, St., Jackman, R. (1991): Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford
- Marin, B. (1982): Die paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich. Wien
- Pichelmann, K. (1993): Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den OECD-Staaten aus österreichischer Sicht, Studie im Auftrag des BMF. Wien
- Platzer, H.W. (1991): Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre. Bonn
- Sachs, J., Wyplosz, Ch. (1986): The Economic Consequences of President Mitterand, in: Economic Policy 2.
- Schulmeister, St. (1994): Belebung in den USA, Abschwächung in Westdeutschland und Japan, in: WIFO Monatsberichte 3
- Stanner, W. (1993): Is Low Inflation an Important Condition for High Growth?, in: Cambridge Journal of Economics, Vol 17
- Streek, W. (1993): European Social Policy after Maastricht: The Limits of „Social Dialog“, Diskussionspapier, präsentiert anlässlich einer Veranstaltung des Bruno Kreisky Forums für internationalen Dialog „The Welfare State in the 21<sup>st</sup> Century“, 6.-7. April 1994.
- Tichy, H. (1982): Austro-Keynesianismus – Gibt's den? Angewandte Psychologie als Konjunkturpolitik, in: Wirtschaftspolitische Blätter 3
- Tofaute, H. (1993): Keynes und seine Bedeutung für wirtschaftspolitische Forderungen der Gewerkschaften, in: WSI Mitteilungen 11
- Traxler, F. (1993): Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus? Sozialpartnerschaftliche Stabilitätsbedingungen im Wandel, in: Talos, E., Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel eines Modells. Wien
- Unger, B. (1993): Internationalisierung und Veränderung der Wettbewerbsbedingungen, in: Talos, E., Sozialpartnerschaft – Kontinuität und Wandel eines Modells. Wien
- Walterskirchen, E. (1984): Budgetdefizite und private Überschüsse, in: WIFO Monatsberichte 1984/1.
- Weber, B. (1994): Does Eurocorporatism Stand Any Chance? Mimeo, Wien

#### Anmerkungen

- 1 Die Beantwortung der Frage, ob Gewerkschaften aus theoretischer (Stichwort Median-Wähler Modell) und praktischer Sicht die Interessen der Arbeitslosen vertreten oder doch zumindest (über eine hohe Beschäftigungspräferenz indirekt) mitberücksichtigen, sei einmal dahingestellt.
- 2 Für Österreich siehe beispielsweise Breuss/Walterskirchen 1982 oder für die BRD Tofaute 1993. Die 100 Mrd ÖS, die im April 1994 als gemeinsame Unterstützung von EU, Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern für die, vom EU-Beitritt in Österreich negativ betroffenen Bereiche (Landwirtschaft, Nahrungsmittelindustrie, Arbeitnehmer) beschlossen wurden, können wohl schwerlich als „Beschäftigungsprogramm“ im eigentlichen Sinn bezeichnet werden.
- 3 Siehe dazu die ausführliche Darstellung in Sachs/Wyplosz 1986.
- 4 Wäre das durchschnittliche Realzinsniveau gleich dem in den 70er Jahren gewesen, dann wäre, ceteris paribus, die Staatsschuldenquote in Österreich konstant bei ca. 40% verharnt (Jäger 1992).
- 5 Diese treten vor allem dann auf, wenn die wichtigsten Handelsländer eine Rezession durchlaufen.
- 6 Gemessen wurde die strukturelle Arbeitslosenrate mit Hilfe des Konzepts der NAIRU. Diese „non-accelerating-inflation rate of unemployment“ ist ein Maß für eine „inflationneutrale“, also in diesem Sinne gleichgewichtige Arbeitslosenrate (Layard et al 1991). Sie liegt in Österreich beispielsweise für das Jahr 1993 bei ca. 5% von 7% an gemessener Arbeitslosigkeit. M.E. überschätzt das Konzept der NAIRU das Ausmaß an struktureller Arbeitslosigkeit, unterbewertet also damit den Spielraum für beschäftigungspolitische Maßnahmen.
- 7 Daß die nationale Budgetpolitik die automatischen Stabilisatoren (Arbeitslosenunterstützung, Steuereinnahmen etc) wirken läßt, ist in Österreich seit dem liberal-konservativen Kamitz üblich und wohl auch als das absolute Minimum an konjunkturpolitischer Aktivität zu betrachten.
- 8 Siehe dazu Tichy 1982.
- 9 Wenn auch nicht überragend an Bedeutung, so mag es doch ein Indiz für die angeführte Behauptung sein: Von der Anfang 1993 freigegebenen „Strukturmilliarde“ hat die AMV ein Jahr später gerade erst 153 Mio ausgegeben.
- 10 „The Welfare State in the 21st Century“, Bruno Kreisky Forum für internationalen Dialog, Wien, 6.-7. April 1994.
- 11 Für eine etwas neuere Untersuchung zum empirisch nur schwach ausgeprägten bzw inexistenten Zusammenhang von Inflation und Wachstum in 12 wichtigen OECD-Ländern siehe Stanner 1993.
- 12 Für eine ausführlichere Kritik am Weißbuch der EG siehe Isemann et al 1994.
- 13 Nach keynesianischer Denkweise rührt diese „Sättigungstendenz“ daher, daß einerseits mit steigenden Realeinkommen der Konsum nur unterproportional ansteigt (sich die Sparquoten also langfristig erhöhen) und andererseits Sparen als Resultat eines vorangegangenen Einkommensentstehungsprozesses angesehen wird, der Zins also Ersparnisse und Investitionen nicht ausgleichen kann, weil er von der Liquiditätspräferenz her bestimmt wird. Es wird angenommen, daß dieser „investment gap“ in der EU bereits 6% des BIPs ausmacht, was einer Beschäftigungslücke von 8-9 Millionen Personen entspricht (Larson 1993).
- 14 Welche katastrophalen Auswirkungen die hohen Realzinsen der 80er Jahre auf die Budgetdefizite und das Investitionsverhalten der Unternehmer hatten, ist in einer ausführlichen Analyse der sektoralen Finanzierungssalden von Schulmeister 1994 nachzulesen.
- 15 Für den Zeitraum bis 1998 werden wieder niedrigere Realzinsen prognostiziert (Schulmeister 1994).

- 16 Der Artikel 103 des Maastrichter Vertrages stellt fest: „Die Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspolitiken als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Rat ...“. Nach übereinstimmender Meinung wird dieser Passus zu keiner effektiven Koordinierung der Wirtschaftspolitik führen.
- 17 Für die (österreichischen) Details siehe beispielsweise die beiden Klassiker Marin 1982 und Gerlich et al 1985.
- 18 Dazu kommt, daß die Sozialpartnerstruktur als eine Art „Nebenregierung“ auf staatlicher Ebene ein grundlegendes demokratiepolitisches und verfassungsrechtliches Problem darstellt. Siehe dazu eine anders lautende Meinung bei Traxler 1993, S.109.
- 19 Der Ausdruck „Astgemeinschaft“ stammt vom ehemaligen Gewerkschaftspräsidenten Böhm.
- 20 Kurz und bündig sind die wesentlichen Argumente in Weber 1994 zusammengefaßt.
- 21 Streeck bezeichnet ihn als „centrifugal core“ und bringt damit den Sachverhalt auf den sprichwörtlichen Punkt (Streeck 1993).
- 22 Es sind 45 nationale Gewerkschaftsbünde aus 22 europäischen Ländern mit naturgemäß sehr unterschiedlichen Traditionen und 15 europäischen Gewerkschaftsausschüssen (Branchengewerkschaften) im EGB vertreten (Platzer 1991, Kap III).
- 23 Beide Interessensvertretungen sind jedoch weit von einem Vertretungsmonopol entfernt, das beispielsweise in Österreich staatlicherseits durch „Kollektivvertragsfähigkeit“ und Pflichtmitgliedschaft abgesichert wird.
- 24 Dies scheint die übereinstimmende Meinung zu sein. Siehe beispielsweise Däubler 1993 und Falkner 1993. Streeck kommt überhaupt zu folgendem Schluß: „The failure of social policy is structurally necessary“, weil die Nationalstaaten, die ja einen Großteil ihrer Legitimität aus dem Wohlfahrtsstaat beziehen, jegliche sozialpolitische Weiterentwicklung auf europäischer Ebene blockieren („super-market building without super-state building“, Streeck 1993).
- 25 Busch beschreibt ein „Modell einer differenzierten Tarifpolitik“, bei dem die Gewerkschaften auf europäischer Ebene in Branchenverhandlungen entweder Empfehlungen für nationale Tarifabschlüsse oder einen europaweiten Mindesttarif oder eine Bandbreite für Abschlüsse in den Mitgliedstaaten aushandeln. Auf nationaler Ebene wird dann endgültig ein Tarifvertrag festgelegt, der regional wiederum differenziert sein kann (Busch 1992, S.270).
- 26 In Lohnverhandlungssystemen wäre die Forderung nach „dezentralen und konsensbetonten Politikmodellen“ ein Widerspruch an sich. Zentrale Verhandlungssysteme bringen die kooperativen Lösungen. Zur Analyse der Performance siehe beispielsweise Blaas/Guger 1985, zur theoretischen Begründung der „Überlegenheit“ korporatistischer Systeme siehe Calmfors 1993.