

Kontinent vieler Geschwindigkeiten Arbeitnehmer- und Bürgerbeteiligung in Europa

Sigurt Vitols

Summary: A regulated system of worker participation in economic affairs is typically seen as a key component of the European Social Model. But how well institutionalized is this worker participation? And what is the relationship between economic and political democracy? One measure, the European Participation Index, indicates that there is wide variation in the strength of this participation across countries. When compared with the Democracy Barometer, an index of the quality of democracy co-developed at the WZB, it suggests that there is a close relationship between economic and political democracy.

Kurz gefasst: Ein reguliertes System der Arbeitnehmerbeteiligung in wirtschaftlichen Fragen gilt als Eckpfeiler des europäischen Sozialmodells. Doch wie gut ist diese Arbeitnehmerbeteiligung institutionalisiert? Und wie ist das Verhältnis zwischen wirtschaftlicher und politischer Demokratie? Der European Participation Index (EPI) gibt Antworten auf diese Frage. Vergleicht man den EPI mit dem Demokratiebarometer, einem Index der Qualität der Demokratie, der vom WZB mitentwickelt wurde, liegt zudem der Schluss nahe, dass es eine enge Beziehung zwischen ökonomischer und politischer Demokratie gibt.

Das Konzept des europäischen Sozialmodells wird in der vergleichenden politischen Ökonomie häufig genutzt. Diesem Konzept zufolge gibt es ungeachtet aller Unterschiede in den europäischen Ländern gewisse Gemeinsamkeiten, die Europa von anderen Regionen unterscheiden. Neben ausgereiften Institutionen des Wohlfahrtsstaats wie soziale Sicherheit und Einkommensumverteilung durch das Steuersystem gelten institutionalisierte Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als Schlüsselkomponente des europäischen Sozialmodells. Demnach fördern die Institutionen des europäischen Sozialmodells die Beteiligung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft und in der Gesellschaft in mehrfacher Weise. Erstens ermöglichen diese Institutionen den Arbeitnehmern die Beteiligung am wirtschaftlichen Wohlstand, indem die Lohnsteigerungen an das Wachstum der Produktivität geknüpft sind. Zweitens begrenzen die Institutionen der Arbeitsbeziehungen die willkürliche Machtausübung der Arbeitgeber. Das erhöht die Legitimität im Betrieb und trägt zu einer längeren Beschäftigungsdauer der Mitarbeiter bei. Drittens fördert die Ausübung des Mitspracherechts am Arbeitsplatz in der Firma innovative und qualitativ anspruchsvolle Strategien und einen Stakeholder-Ansatz (anstatt eines reinen Shareholder-Ansatzes) der Unternehmensführung. All das dient dazu, Arbeitnehmer besser in die Wirtschaft und in die Gesellschaft insgesamt zu integrieren. Dies steht in krassem Gegensatz zu autoritären und neoliberalen Modellen der politischen Ökonomie, die heute in anderen Teilen der Welt vorherrschen.

Doch wie gut ist dieses Sozialmodell in Europa institutionalisiert, besonders angesichts der neoliberalen Erosionen, zu denen es in den vergangenen Jahrzehnten gekommen ist? Wie können wir den scheinbaren Widerspruch auflösen, zwischen der Geltendmachung der Gemeinsamkeiten und der Wahrnehmung der verschiedenen Wege in Europa wie dem „deutschen Modell“ und dem „skandinavischen Modell“? Und wie ist das Verhältnis zwischen der wirtschaftlichen Demokratie, die durch diese institutionalisierten Arbeitsbeziehungen ermöglicht wird, und der politischen Demokratie?

Die Forschung wirft relativ wenig Licht auf diese Probleme. Die vergleichende politische Ökonomie schließt zwar in länderübergreifenden Untersuchungen oft Variablen der Gewerkschaften ein, diese Variablen beschränken sich aber meistens auf den Grad der Zentralisierung der Gewerkschaftsbewegungen oder den gewerkschaftlichen Organisationsgrad (das heißt den Prozentsatz der Arbeiter, die Gewerkschaftsmitglied sind oder die bei Tarifverhandlungen von den Gewerkschaften vertreten werden). Die Gewerkschaften und ihre Rolle bei Tarifverhandlungen sind aber nur ein Aspekt der wirtschaftlichen Demokratie. Zwei weitere Aspekte der Arbeitnehmerbeteiligung sind die innerbetriebliche Interessenvertretung (häufig durch Betriebsräte) und die Unternehmensmitbestimmung, also die Vertretung im höchsten Entscheidungsgremium des Unternehmens (in Deutschland in der Regel im Aufsichtsrat). Zweitens ist die große Mehrheit der quantitativen Studien zu den beiden letztgenannten Aspekten auf ein Land begrenzt und konzentriert sich auf das wirtschaftliche Ergebnis. Ich habe mehr als 40 quantitative Studien gefunden, die den Einfluss der Unternehmensmitbestimmung untersuchen, und diese Studien beschränkten sich fast ausnahmslos auf ein Land, die überwältigende Mehrheit davon auf Deutschland; zudem lag der Schwerpunkt bei der Mehrheit der Studien auf der Wirtschaftlichkeit und der Börsenbewertung.

Ein Maß, das helfen kann, Licht auf diese Fragen zu werfen, ist der European Participation Index (kurz EPI). Der EPI ist so gestaltet, dass er ungeachtet be-

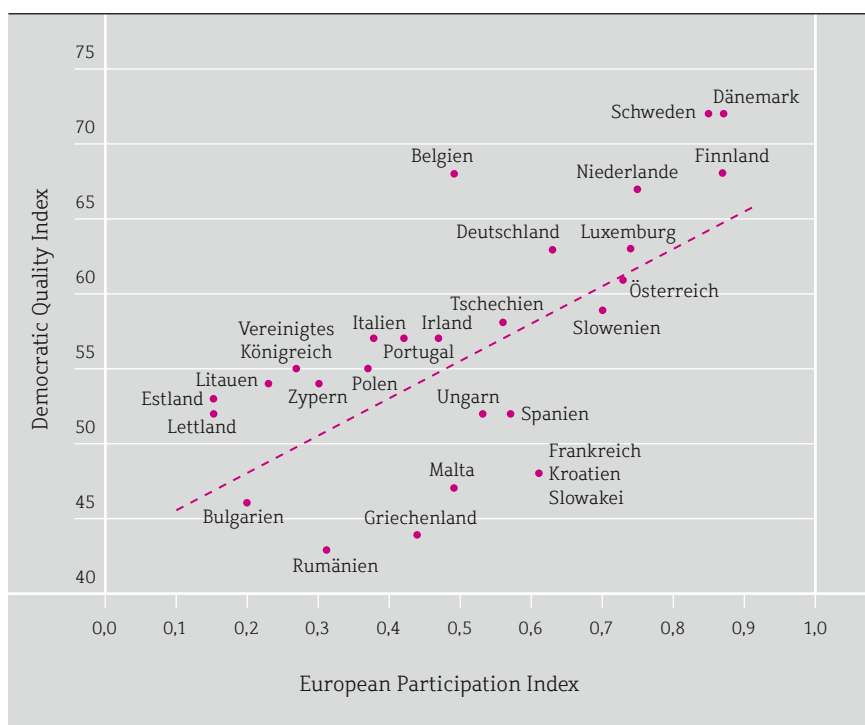
trächtlicher Unterschiede zwischen den nationalen Systemen ein universelles Maß für den Umfang der Arbeitnehmerbeteiligung in der Wirtschaft ist. Er wurde in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) entwickelt und erfasst alle drei Aspekte der oben genannten institutionalisierten Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen. Der erste Bestandteil des EPI misst die Rolle der Gewerkschaften bei Tarifverhandlungen. Diese Komponente des EPI setzt sich zusammen aus den gleich gewichteten Durchschnitts des Anteils der Arbeitnehmer, die von den Gewerkschaften vertreten werden, und des Anteils der Arbeitnehmer, die Gewerkschaftsmitglieder sind. Der zweite Bestandteil des EPI misst den Prozentsatz der Arbeitnehmer, die kollektiv im Betrieb vertreten sind. Zu den Fragen, die auf der betrieblichen Ebene verhandelt werden, gehören zum Beispiel die Definition der Stellenprofile, die Einführung neuer Technologien und die Organisation der Arbeit – sie unterscheiden sich also deutlich von Themen wie Löhne und Arbeitszeiten, um die es in Tarifverhandlungen geht. In vielen europäischen Ländern erfolgt die betriebliche Arbeitnehmervertretung durch Betriebsräte und nicht durch Gewerkschaften. Der dritte Bestandteil des EPI misst die Stärke der Unternehmensmitbestimmung. Die meisten EU-Länder haben Regularien für die Wahl von Arbeitnehmervertretern in das je nach Unternehmenstyp unterschiedlich höchste Entscheidungsgremium. Diese drei Bestandteile werden gleich gewichtet. Das Resultat sind EPI-Werte für die einzelnen Länder, die zwischen 0 (keine Arbeitnehmerbeteiligung) und 1 (starke Arbeitnehmerbeteiligung) liegen.

Die Daten für die Berechnung des EPI stammen aus mehreren Quellen, darunter finden sich länderübergreifende Studien europäischer Institutionen, die OECD sowie die ICTWSS-Datenbank zu den Arbeitsbeziehungen an der Universität Amsterdam. Die jüngste Version des EPI wurde mit Daten aus der Mitte der 2010er Jahre berechnet. Die Werte für die 28 EU-Mitgliedsstaaten können an der horizontalen Achse (siehe Grafik) abgelesen werden. Es zeigt sich, dass diese in den verschiedenen europäischen Ländern erheblich variieren. Die skandinavischen Länder (Schweden, Dänemark und Finnland) auf der rechten Seite erzielen mit Ergebnissen zwischen 0,8 und 0,9 die höchsten EPI-Werte. Einige osteuropäische Länder auf der linken Seite (Lettland, Estland und Bulgarien) haben sehr niedrige Werte (zwischen 0,1 und 0,2). Die Höhe der EPI-Werte ist jedoch kein rein regionales Phänomen, denn Slowenien hat ebenfalls einen hohen EPI (0,7), während Großbritannien einen sehr niedrigen EPI hat. Deutschland liegt mit



Sigurt Vitols ist Themenbereichsleiter des Promotionskollegs „Gute Arbeit“: Ansätze zur Gestaltung der Arbeitswelt von morgen und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Projektgruppe Globalisierung, Arbeit und Produktion. (Foto: David Ausserhofer)

sigurt.vitols@wzb.eu



Partizipation und Demokratie-Qualität im Vergleich der 28 EU-Mitgliedsstaaten (Quelle: European Participation Index, Democratic Quality Index, 2013/15).

einem EPI-Wert von etwa 0,6 im oberen Mittelfeld. Ein Vergleich zwischen den Daten der späten 2000er Jahre und denen aus der Mitte der 2010er Jahre lässt erkennen, dass die Erosion der Institutionalisierung der Arbeitnehmerbeteiligung sehr ungleichmäßig erfolgt ist – in den Ländern, die am härtesten von der Finanzkrise getroffen wurden und strengen Sparmaßnahmen unterworfen waren, fiel der EPI-Wert am drastischsten ab.

Gibt es einen Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politischer Demokratie in Europa? Um diese Frage zu untersuchen, wurden die EPI-Werte dieser Länder mit ihren Werten im Demokratiebarometer, einem Instrument zur Messung der politischen Demokratie, an deren Entwicklung die Abteilung Demokratie und Demokratisierung des WZB beteiligt war, verglichen. Dieser Index besteht aus etwa 100 Indikatoren der Demokratie, die unter den drei Komplexen Freiheit, Gleichheit und Kontrolle gebündelt sind. Der zusammengefasste Index der Demokratie wird Index der Qualität der Demokratie genannt. Die Daten wurden im Zeitraum 1990 bis 2014 für 70 Länder berechnet. Für den Vergleich wurden die jüngsten Daten des Index der Qualität der Demokratie (aus dem Jahr 2014) gewählt, da die EPI-Daten aus der Mitte der 2010er Jahre stammen.

Wie an der vertikalen Achse der Tabelle ersichtlich ist, variiert der Grad der Demokratie in den 28 untersuchten Ländern erheblich und reicht auf einer Skala von 0 bis 100 von nur knapp über 40 bis zu über 70. Die Grafik zeigt eine hohe Korrelation zwischen beiden Indizes (der Korrelationskoeffizient nach Pearson beträgt 0,65). Die skandinavischen Länder erreichen bei beiden Indexen die höchsten Werte. Mehrere osteuropäische Länder haben dagegen bei beiden Indexen niedrige Werte (insbesondere Rumänien und Bulgarien).

Diese Korrelation ist zwar nicht perfekt (Griechenland, Malta und Frankreich haben zum Beispiel auch relativ niedrige Werte beim Index der Qualität der Demokratie, aber durchschnittliche EPI-Werte), dennoch legen diese Daten den Schluss nahe, dass es in Europa eine starke Beziehung zwischen wirtschaftlicher und politischer Demokratie gibt. Ein Grund dafür ist, dass Arbeitnehmervertreter und Gewerkschaften auch wichtige politische Akteure sind, daher beeinflusst der Grad der Arbeitnehmerbeteiligung in unterschiedlichen Ländern die Stärke der „Zivilgesellschaft“. Ein zweiter Grund ist, dass es einen starken Zusammenhang zwischen dem Grad der Arbeitnehmervertretung und der Wahlbeteiligung der Arbeiterklasse gibt. Ein dritter Grund ist, dass die Existenz von Arbeitnehmerbeteiligung ein wichtiger Bestimmungsfaktor für den Grad der „sozialen Verantwortung“ von Unternehmen ist, der mit hoher Wahrscheinlichkeit ihr Verhalten als politische Akteure beeinflusst. All das sind gute Gründe dafür, dass wir der Arbeitnehmerbeteiligung und der wirtschaftlichen Demokratie mehr Beachtung schenken sollten, wenn wir über die „Erosion der Demokratie“ in Europa diskutieren.

Literatur

Baccaro, Lucio/Howell, Chris: *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations Since the 1970s*. Cambridge: Cambridge University Press 2017.

Democracy Barometer. Online: <http://www.democracybarometer.org/> (Stand 18.05.2018).

Hermann, Christoph/Mahnkopf, Birgit: „Still a Future for the European Social Model“. In: *Global Labour Journal*, 2010, Jg. 1, H. 3. Online: <https://escarpmentpress.org/globallabour/article/view/1080> (Stand 18.05.2018).

Rogers, Joel/Streeck, Wolfgang: *Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*. Chicago: University of Chicago Press 1996.

Vitols, Sigurt: *Worker Participation in Europe: An Unevenly Distributed Keystone of Democracy?* WZB Discussion Paper. Berlin: WZB 2018 (im Erscheinen).

Waddington, Jeremy/Conchon, Aline: *Board Level Employee Representation in Europe: Priorities, Power and Articulation*. New York: Routledge 2016.