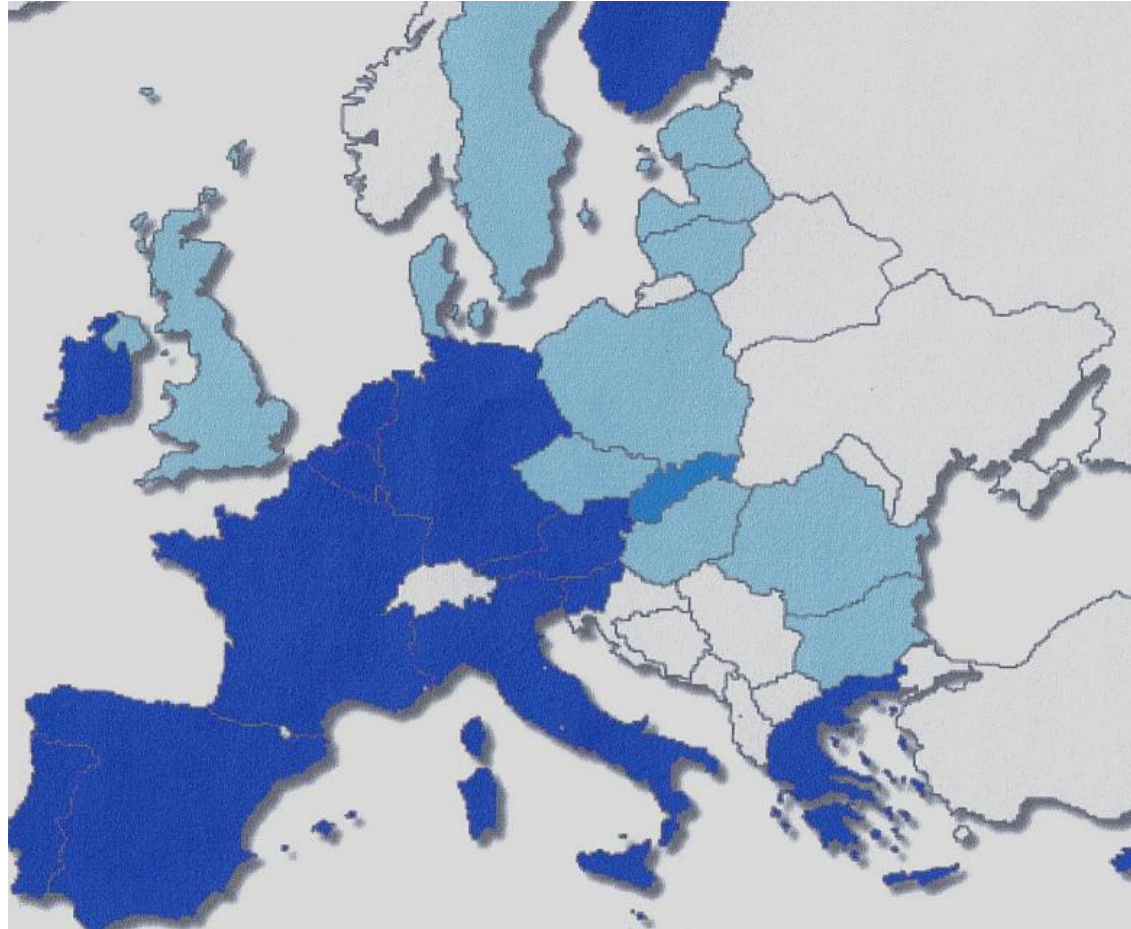


Strukturen und Ergebnisse des sozialen Dialogs in Ost- und in Westeuropa



EVA-Konferenz Berlin - 29. September 2009

Dr. Heribert Kohl 

▶Programm◀

- ▶ Rahmenbedingungen für Arbeitsbeziehungen und Sozialdialog in Ost- und Westeuropa
 - ▶ Aufstellung der Gewerkschaften in MOE
 - ▶ Rechte und Praxis der Gewerkschaften
 - ▶ Wirtschaftlicher Rahmen, materielle und soziale Effekte des Sozialdialogs
 - ▶ Prognosen in der gegenwärtigen Krise
 - ▶ Aktuelle Handlungsspielräume

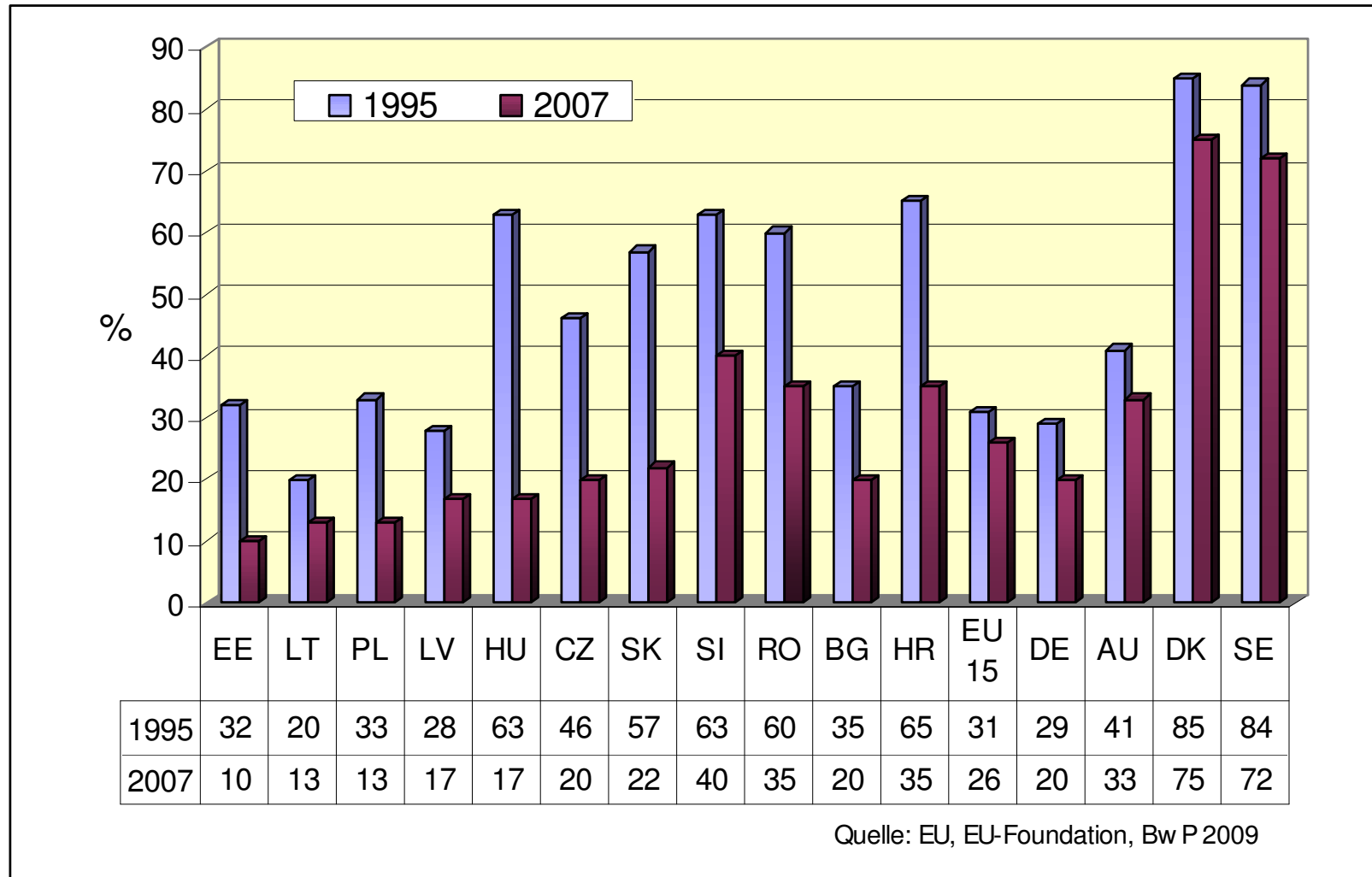
Aktuelle Unterschiede der wirtschaftlichen Lage:

- ▶ Hohe Währungsschwankungen außerhalb der Eurozone in Osteuropa - vor allem in PL, HU, RO (2009: 20-28% Verluste gegenüber Euro)
- ▶ Hohe Abhängigkeit von ausländischen Krediten (Beispiel: LV)
- ▶ Bisher positiv: Neue EU-Mitgliedsländer weisen teilweise noch höhere Wachstums- und hohe Produktivitätsraten auf
- ▶ hoher Anteil an Migration dämpfte bisher Arbeitslosigkeit und erbringt erhebliche Geld-Rücktransfers (Rückflüsse in Euro)
- ▶ In der aktuellen Krise droht hier allerdings eine Trendumkehr
- ▶ Arbeitsmarkt: bisher überwiegend deutlich niedrige Arbeitslosenquoten als in Westeuropa, jetzt aber teilweise explosive Steigerung (insbesondere in baltischen Staaten, mit gravierenden Auswirkungen besonders für junge Arbeitnehmer)

Unterschiedliche Strukturen des Sozialdialogs - Auswirkungen auf nationale Verteilungspolitik und soziale Konvergenz in der EU

- ▶ Ausgangslage in Westeuropa: langjährige Entwicklung eines „Europäischen Sozialmodells“ im Prozess einer Angleichung der Strukturen innerhalb der EU 15 durch zahlreiche EU-Richtlinien
- ▶ Ausgangslage in Osteuropa (MOE):
 - Abrupter Wandel der Gewerkschaften von (staatlicher) Agentur sozialer „Rundumversorgung“ zum wichtigen Akteur der Lohnfindung und Beschäftigungssicherung in Betrieb und Branche
 - Autonome Arbeitgeber-Verbände mussten erst entstehen
 - Rascheste Anpassung verlangt an Gesetze der Marktwirtschaft (Privatisierung) und des EU-Gemeinschaftsrechts (Sozialacquis)
 - Folgen der Krise wirken sich hier teilweise deutlich härter aus (Einschnitte bei Mindestlöhnen und Entgelten, Auflagen des IMF...)
- ▶ hohe Mitgliederverluste der Gewerkschaften vor allem in MOE →

Organisationsgrad der Gewerkschaften 1995 und 2007



Arbeitsbeziehungen deutlich anders geprägt als im bisherigen EU-Sozialmodell

(Vergleich mit Kernelementen des Arbeitsrechts in AT, DE, SE, DK)

<i>Osteuropa</i>	<i>Westeuropa</i>
<ul style="list-style-type: none">▪ Industrielle Beziehungen sind stärker „etatistisch“ geprägt: Tripartismus spielt bedeutende Rolle, vor allem durch den Mindestlohn als Ersatz für Tarifverträge.▪ Tarifverträge vollziehen sich primär auf Betriebsebene, soweit Arbeitgeber sich sektoralen Vereinbarungen verweigern und Gewerkschaften durch Streik zu wenig Druck entfalten. Noch wenig Erfahrung in Kompromißsuche.▪ Präsenz der Gewerkschaften im Betrieb ist sehr lückenhaft, vor allem in KMU. Betriebsräte sind noch die Ausnahme.▪ Es besteht eine Fülle von Vorschriften, die die Gewerkschaften z.T. eher einengen als fördern, zumal deren juristische Kontrolle praktisch äußerst begrenzt ist.	<ul style="list-style-type: none">▪ Der Staat enthält sich weitgehend einer Intervention in den Sozialdialog. Er korrigiert eher vorhandene Ungleichgewichte durch Regulierung (z.B. im Streikrecht).▪ Tarifverträge vollziehen sich in autonomer Gestaltung primär auf Branchenebene. Streik als ultima ratio dient im Konfliktfall der Kompromissfindung auf unterschiedlichen Ebenen.▪ Teilweise schwache Präsenz der Gewerkschaften in den Betrieben wird kompensiert durch Betriebsräte.▪ Der rechtliche Rahmen überlässt den Akteuren des Sozialdialogs die nötige Gestaltungsfreiheit. Im Konfliktfall bewirken Arbeitsgerichte die Normenkontrolle unter Mitwirkung der Sozialpartner.

Charakteristika der Koalitionsfreiheit in EU 15

(am Beispiel nordischer und kontinentaleuropäischer Länder)

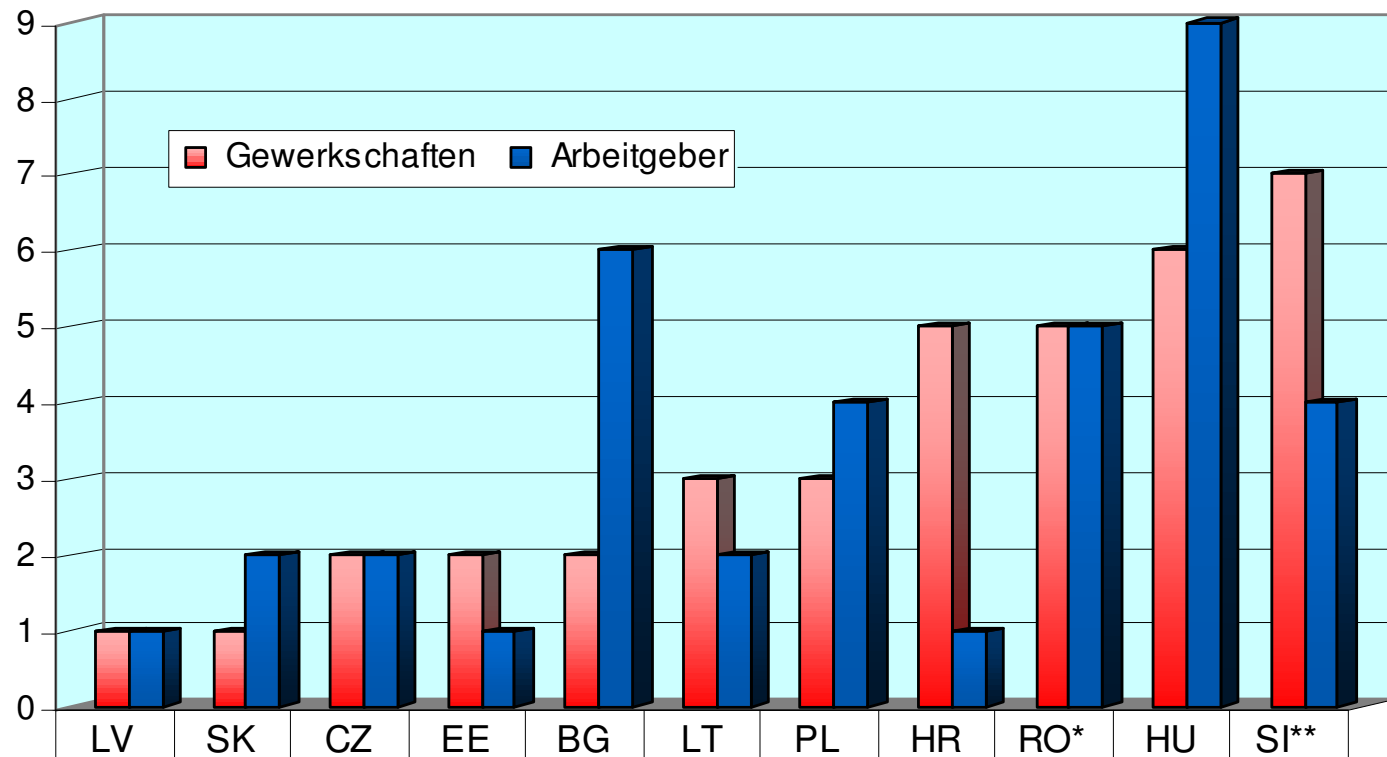
- ▶ Es herrscht rechtliche Satzungsautonomie der Koalitionen mit möglichst wenigen gesetzlichen Vorschriften, d.h. teilweise *ohne* spezielle und einengende Gewerkschaftsgesetze, die z.B. Schwellen der Repräsentativität oder Registrierung erfordern.
- ▶ Für die Mehrheit der Beschäftigten gibt es eine institutionelle, von allen gewählte Interessenvertretung mit garantierten Mindeststandards der Beteiligung (RI. 2002)- durch EBR auch im europäischen Rahmen.
- ▶ Es besteht rechtliche Autonomie der Koalitionen zum Abschluss bilateraler Vereinbarungen. Staatliche Intervention allenfalls zur Sicherung der Gleichbehandlung (durch „general extension“).
- ▶ Streikfreiheit als ultima ratio ohne detaillierte Vorschriften, allenfalls Sicherung des Grundsatzes der Kampfparität.
- ▶ Hohe Tarifbindungsrate, die bisher Mindestlöhne erübrigten.
- ▶ Arbeitsgerichte unter Beteiligung der Tarifpartner sichern die nötige Normenkontrolle und damit Umsetzung des Arbeitsrechts.

Nationale tripartite Wirtschafts- und Sozialräte spielen bedeutendere Rolle in MOE

- Gewerkschaften konzentrieren sich auf diese Ebene zur Einflussnahme auf Gesetzgebung (Arbeitsrecht), Steuer- und Arbeitsmarktpolitik sowie für Festlegungen der Entgelt-Politik und den gesetzlichen Mindestlohn
- Streit wegen Berechtigung zur Teilnahme an tripartiten Räten führt zu verstärkter Konkurrenz auch innerhalb der Sozialpartner (Schwelle der „Repräsentativität“ einer Organisation?)
- Es besteht vielfach „Überregulierung“ des Arbeitsrechts durch Vielzahl von Vorschriften zu Gründung und Aktivitäten der Gewerkschaften und damit eingeschränkte Koalitionsfreiheit
- Ergebnisse sind oft nur „gentlemen agreements“ ohne Vollzug
- Der gesetzliche Mindestlohn ersetzt vielfach fehlende Tarifverträge bzw. ist Orientierung für Tarifvereinbarungen. Ergebnis: zu geringe Berücksichtigung der erzielten wirtschaftlichen Erfolge, damit verteilungspolitische Schieflage sowie Lohnungleichheit.

Capacity building: Wie sind die Gewerkschaften in MOE aufgestellt?

1. Verbände Vielfalt -- auf beiden Seiten

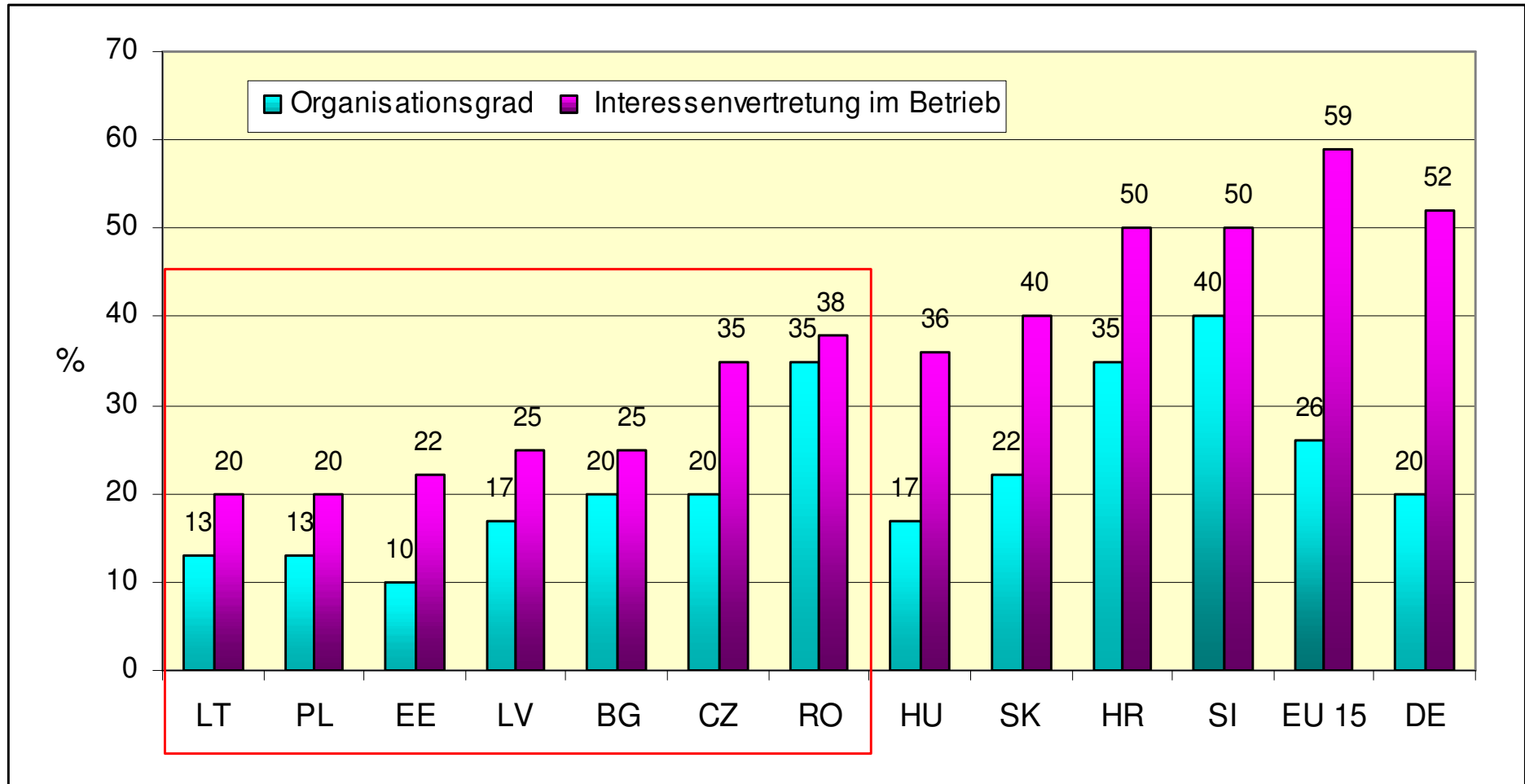


Gewerkschaften	1	1	2	2	2	3	3	5	5	6	7
Arbeitgeber	1	2	2	1	6	2	4	1	5	9	4

*2008 reduziert durch Umbrella-Verband (bisher 12) **bei AG: incl. 2 Wirtschaftskammern

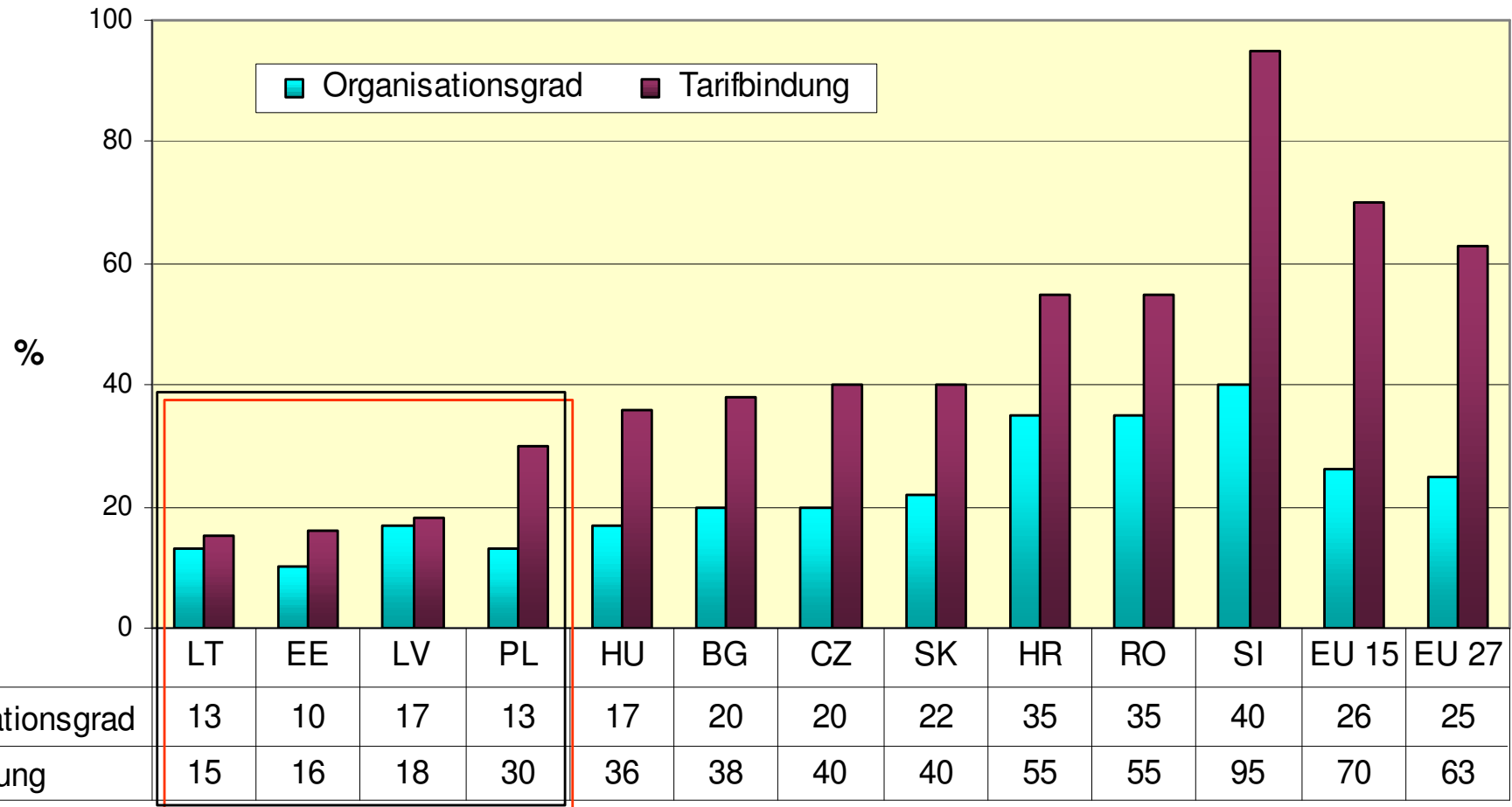
Capacity building (II)

Interessenvertretung im Unternehmen: Gewerkschaften sowie Betriebsräte und Umsetzung der EU-Richtlinie 2002 noch äußerst lückenhaft



Capacity building (III)

Dezentrale Tarifpolitik - bezogen auf Unternehmen - immer abhängig von der gewerkschaftlichen Stärke



Bw P 2009

Höhere Tarifbindung ist aber auch Ergebnis einer „general extension“ („Allgemeinverbindlicherklärung“) sektoraler Verträge !

Ebenen der Lohnfindung in MOE

	Nationale Ebene*	Branche	Unternehmen
Estland	☐	☐	▲
Lettland	☐	☐	▲
Litauen		☐	▲
Polen	☐	☐	▲
Tschechien		☐	▲
Ungarn	☐	○	▲
Kroatien	☐	○	▲
Slowakei		▲	○
Slowenien	○	▲	○
Bulgarien	○	▲	○
Rumänien**	▲	○	○

☐ Vorhandene Ebene der Tarifverhandlungen
 ○ Wichtige, aber nicht vorherrschende Ebene
 ▲ Dominierende Ebene der Tarifverhandlungen

* Branchenübergreifende Vereinbarungen
 ** Verhandlungen obligatorisch in Betrieben über 21 AN

Dezentrale Verteilung der finanziellen Ressourcen

- ▷ 60 - 90% der Mitgliedsbeiträge verbleiben bei der gewerkschaftlichen Basisvertretung (im Betrieb)
- ▷ 10 - 30% maximal erreichen die Branchenorganisation
- ▷ nur 3 -6 % stehen den zentralen Konföderationen zur Verfügung!

Das Ergebnis:

- ➔ Die benötigten Experten für Recht, Wirtschaft, Tarifpolitik, Werbung, Öffentlichkeit usw. sind nicht bezahlbar.
- ➔ Es gibt so gut wie keine Streikfonds (Ausnahme SLO) für Aktionen von Branche oder Dachverband

Rekrutierung und längerfristige Bindung von Mitgliedern

- Erfahrungen der IG Metall zeigen, dass dafür 2 Dinge wichtig sind:
 - ☺ ein positives Image der Gewerkschaft, d.h. Erfolgsbilanzen
 - ☺ ein direkter Kontakt zu Ansprechpartnern vor Ort (Gew./BR)
- Mitglieder erwarten gerade in der Krise besonderen Schutz und bestimmte Leistungen von ihrer Organisation
- Gleichzeitig gibt es viele „gewerkschaftsfreie“ Betriebe vor allem in KMU/SME, d.h. wenig erfahrbare Interessenvertretung, geringe Abdeckung durch Tarifvertrag, kaum Arbeitskämpfe (Streiks) im Privatsektor - allenfalls im öffentlichen Sektor
- Arbeitgeber üben Kontrolle über Mitgliedschaft durch die immer noch bestehende Praxis aus, die Mitgliedsbeiträge durch sie einziehen zu lassen.
- Wesentliches Hemmnis einer Trendumkehr in der Mitglieder-Entwicklung sind auch bestehende rechtliche Einschränkungen der Koalitionsfreiheit →

Barrieren der Koalitionsfreiheit in MOE (I): Kumulierende „Filter“ erschweren Beitritt

Filter 1: Beitritt üblicherweise nur via betriebliche Basisorganisation möglich

- Litauen
- Lettland
- Polen

Filter 2: Betriebliche Basisorganisation erfordert Mindestzahl von Mitgliedern

- Polen: 10
- Kroatien: 10
- Litauen: 3
- Lettland: 3
- Slowakei: 3

Filter 3: Aufnahme nur von erwerbstätigen Personen

- Litauen: keine Arbeitslosen, Studenten, Rentner
- Lettland: Ausschluss nur von Angehörigen staatlicher Sicherheitsdienste (aber keine Beschränkung für in beruflicher Ausbildung Stehende)
- Polen: keine befristet Beschäftigte, Werkvertragsnehmer, Rentner, Studenten
- Slowakei: Nicht Erwerbstätige sind nur außerordentliche Mitglieder
- Rumänien: Arbeitsverhältnis Voraussetzung, aber auch Rentner, nicht jedoch: Polizei, Streitkräfte, Mitarbeiter in Telekommunikation
- Kroatien: rechtlich nur Erwerbstätige, in der Praxis aber häufig ignoriert

Fazit: höchste Hürden durch Kumulation der Filter			
	Filter 1: Basisorganisation	Filter 2 Mindestzahl	Filter 3: Normalarbeitsvertrag
Polen	X	X	X
Litauen	X	X	X
Lettland	X	X	–
Slowakei	–	X	X
Rumänien	–	–	X
Kroatien	–	–	X

Durch Kombination dieser Barrieren durch Gesetz sowie Satzung sind bis zu 40% der Arbeitnehmer von einem Beitritt ausgeschlossen!

Bestimmte Personengruppen können zusätzlich *nicht* durch Kollektivverhandlungen und -verträge erfasst werden →

Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern

- Typische Berichte von Rechtsverletzungen in MOE -

- Kündigungsandrohung und Entlassung - ohne möglichen oder wirksamen Rechtsschutz (trotz Gerichtsurteilen!)
- Einschüchterung und Mobbing durch die Betriebsleitung
- Versetzungen im Betrieb, oder auf ausgegliederte Werksteile mit anschließender Werksschließung
- Zusage der Umwandlung befristeter Verträge im Falle eines Gewerkschaftsaustritts
- Umwandlung eines Arbeitsvertrags mit dem Ziel, die Gewerkschaftsmitgliedschaft nicht länger zu ermöglichen
- besondere Prämien für Nichtmitglieder einer Gewerkschaft
- Arbeitgeber fordert stets neu die individuelle Bestätigung des Beitragsabzugs an
- ...

Barrieren der Koalitionsfreiheit in MOE (II): Arbeitnehmer ohne Recht auf einen Tarifvertrag

Ausgeschlossen bleiben vor allem:

- Beschäftigten in Kleinbetrieben fehlt Verhandlungsgremium auf Grund der Größenordnung (gesetzlicher Ausschluss)
- Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors (Beamte und Teile der Regierungsangestellten, so in EE und BG)
- Öffentlicher Sektor bleibt von Kollektivverhandlungen komplett ausgeklammert (bis 2007 in CZ, jetzt liberalisiert)
- Im öffentlichen Dienst nur Verhandlungen über das Grundgehalt möglich, nicht die weiteren Entgeltbestandteile (HR)
- Tarifverträge im öffentlichen Sektor nur möglich, falls mindestens ein Viertel der Belegschaft (> 25%) Mitglied der die Verhandlung führenden Gewerkschaft ist (HU).

Barrieren der Koalitionsfreiheit in MOE (III): Einschränkende Streikvorschriften

- **Estland** Ankündigungsfrist: 7 Tage vor Streikbeginn
- **Litauen** bis 2008: 2/3-Votum der Belegschaft, jetzt genügen 50%
Ankündigungsfrist: 7 Tage, in “wesentlichen” Versorgungsbereichen:
14 Tage
- **Lettland** 3/4-Votum der Belegschaft; Ankündigungsfrist: 10 Tage;
Garantie eines Notdienstes in “wesentlichen” Dienstleistungsbereichen
- **Polen** Ankündigungsfrist für Protestaktionen 30 Tage, verbunden mit
extensiven Vorkehrungen zur Sicherung der Straßenverkehrsordnung
strenge Sanktionierung illegaler Streiks
- **Tschechien** Urabstimmung von >50% der AN in Unternehmen oder Branche
(ab 2007: 50% der *Stimmberechtigten*) + 2/3-Votum bei Streikaufruf
bis 2006: Liste sämtlicher Streikwilliger zuvor an Arbeitgeber
bei Aussperrung: Lohnabzug von 50%
- **Slowakei** Streik wegen Mißachtung des Tarifvertrags nicht zulässig
- **Ungarn** Arbeitskampf für Fortgeltung eines Tarifvertrags nicht zulässig
- **Rumänien** Ankündigungspflicht 48 Stunden vor Streikbeginn
- **Bulgarien** Bei den Eisenbahnen garantierter Mindestdienst von 50%

Vom Streikrecht ausgeschlossene Personengruppen:

- **Estland** **Öffentlicher Dienst (Staat/ Kommunen)**
- **Lettland** **Polizeioffiziere, Sicherheitskräfte, Grenzschutz und Streitkräfte**
- **Litauen** **Elektrizitätswesen; Wärme- und Gasversorgung (bis 2005), Militär**
Flächenstreik in der Branche rechtlich unmöglich !
- **Polen** **Öffentlicher Dienst (Staat/Kommunen): nur Protestaktionen**
möglich; “wesentliche” Versorgungsdienste, Streitkräfte
- **Tschechien** **versorgungsrelevante Bereiche (Erdöl-, Gaspipelines u.a.)**
Sicherheitsdienste und Angehörige der Streitkräfte
- **Slowakei** **versorgungsrelevante Bereiche (Distribution von Erdöl, Gas u.ä.)**
- **Ungarn** **Einschränkungen im öffentlichen Dienst (gem. Abkommen 1994**
mit Gewerkschaften)
- **Rumänien** **Beschränkungen in Gesundheits-, Erziehungs- und**
Kommunikationsbranche (Radio und TV), Verkehrswesen,
Gas- und Stromversorgung
- **Bulgarien** **Öffentlicher Dienst (nur Protest erlaubt); Post**
Energieversorgung, Kommunikations-, Gesundheitswesen (bis
2006 - nach Verfahren vor Europarat gem. Europäische Sozialcharta)
- **Kroatien** **Beschränkungen im öffentlichen Dienst**

Das Resultat (1):

**Nahezu vollständiges Erliegen der Streikpraxis
außerhalb des öffentlichen Sektors in den meisten MOE-
Ländern seit Ende der 90er Jahre**

Verhandlungs-Planspiele in MOE zeigen zugleich:

- Kompromissfindung muss eingeübt werden, d.h. Argumentation und clevere sowie neue Lösungen einer auch qualitativen Tarifpolitik
- Dies verlangt internationale Hilfestellung und grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch

Resultat (II) :

**Soweit kein Tarifvertrag vorliegt, gilt nur der staatliche
Mindestlohn!**

**Anteil des gesetzlichen Mindestlohns am nationalen
Durchschnittslohn (%)**

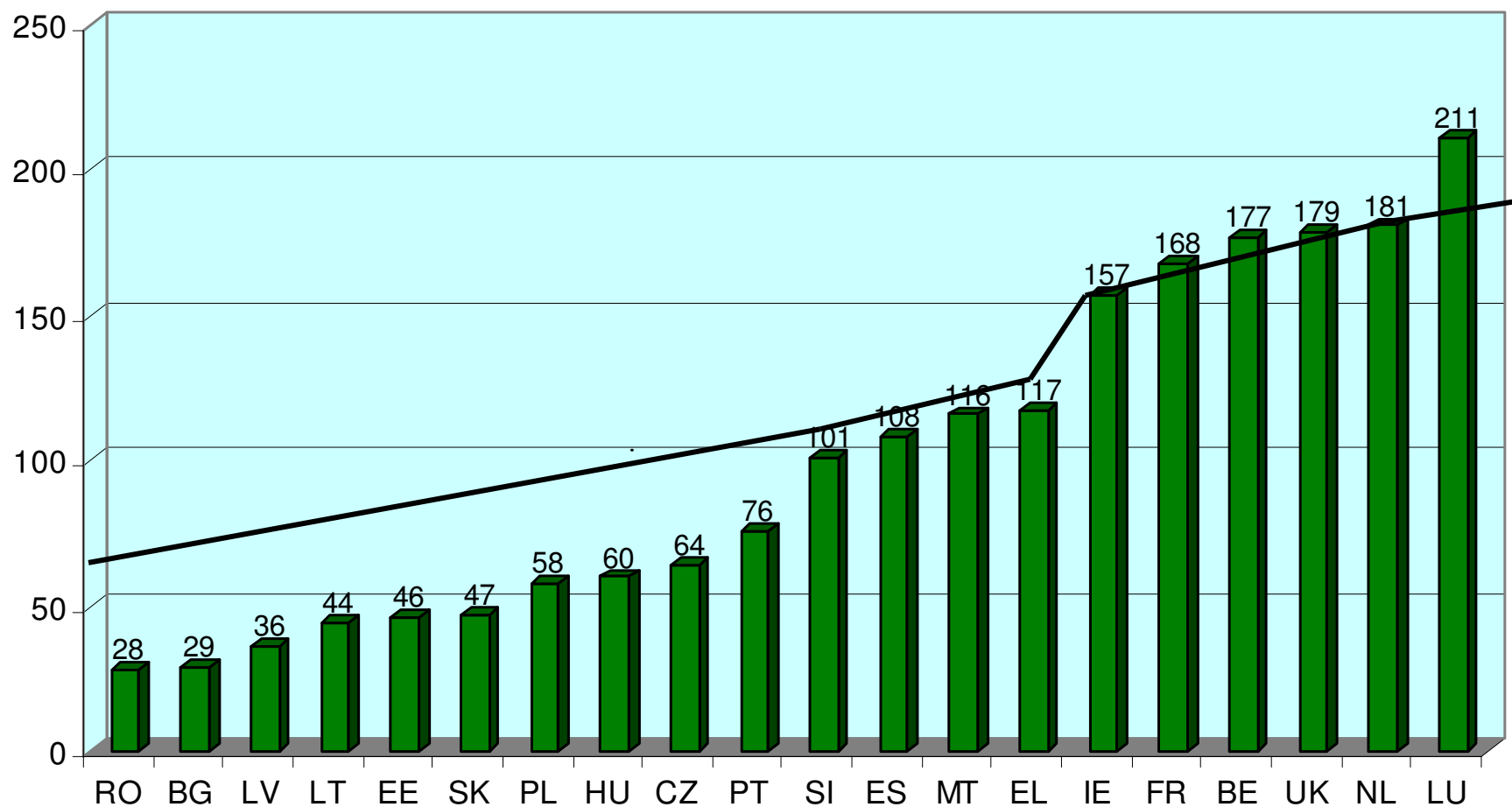
30 – 35%	35 – 40%	41 – 46%
Rumänien Lettland Litauen	Polen Ungarn Tschechien Kroatien	Bulgarien Estland Slowakei Slowenien

- In manchen Ländern erhalten die Beschäftigten nur den **Mindestlohn + cash in hand („Kuvertlöhne“)**. Dies mindert **Steueraufkommen** wie auch spätere Rente.
- Ebenso bemisst sich der **Gewerkschaftsbeitrag** vielfach nur an der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns!

Index der Mindestlohnsätze und Armutsschwelle in der EU

Relation der Mindestlöhne zum EU-Mittelwert (= 100, in KKS*) -

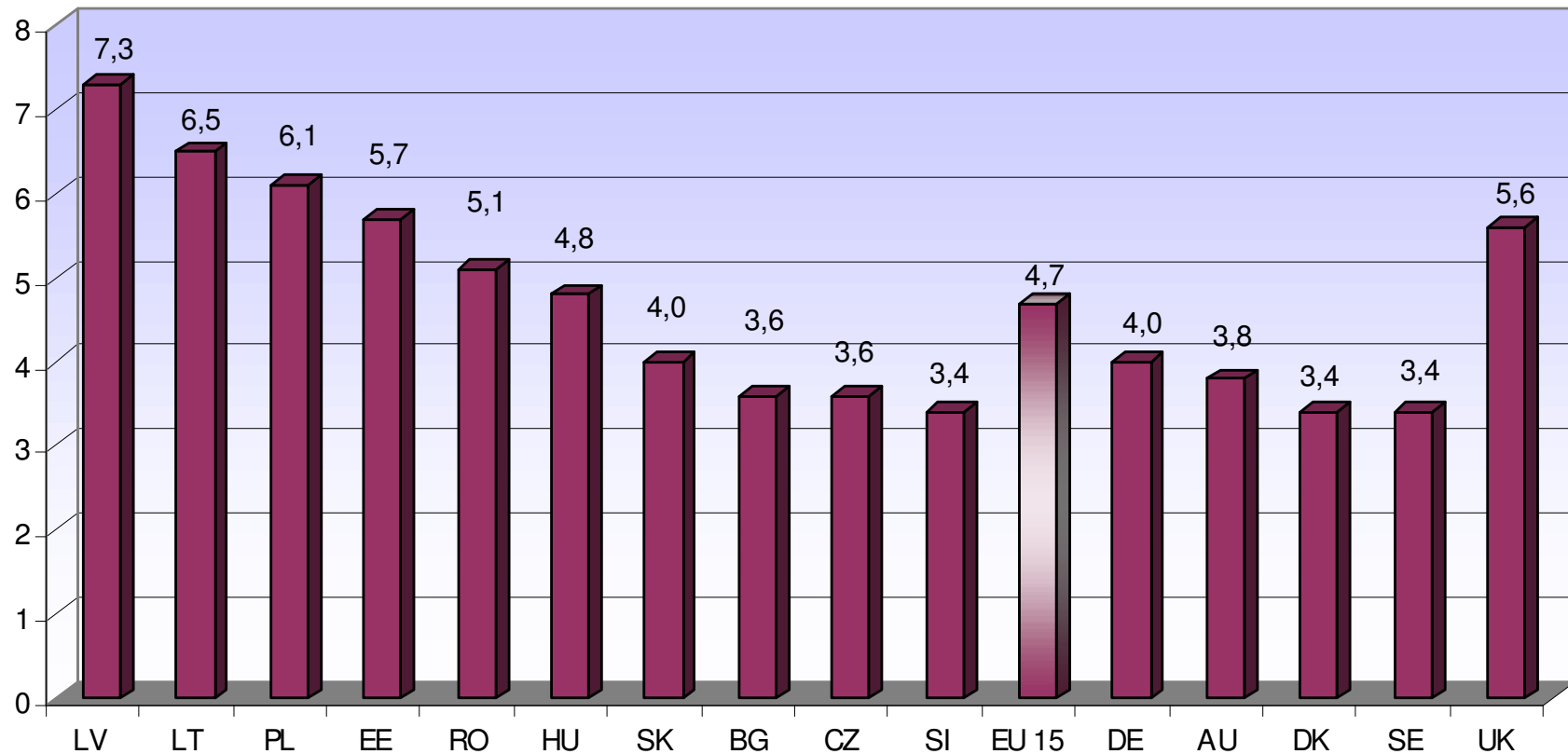
durchgezogene Linie: Armutsschwelle gemäß EU-Definition*



* mindestens 60% der nationalen Durchschnittseinkommen - KKS = Kaufkraftstandards

Resultate der Strukturen der Tarifpolitik: Lohnungleichheit in Osteuropa höher als in Westeuropa*

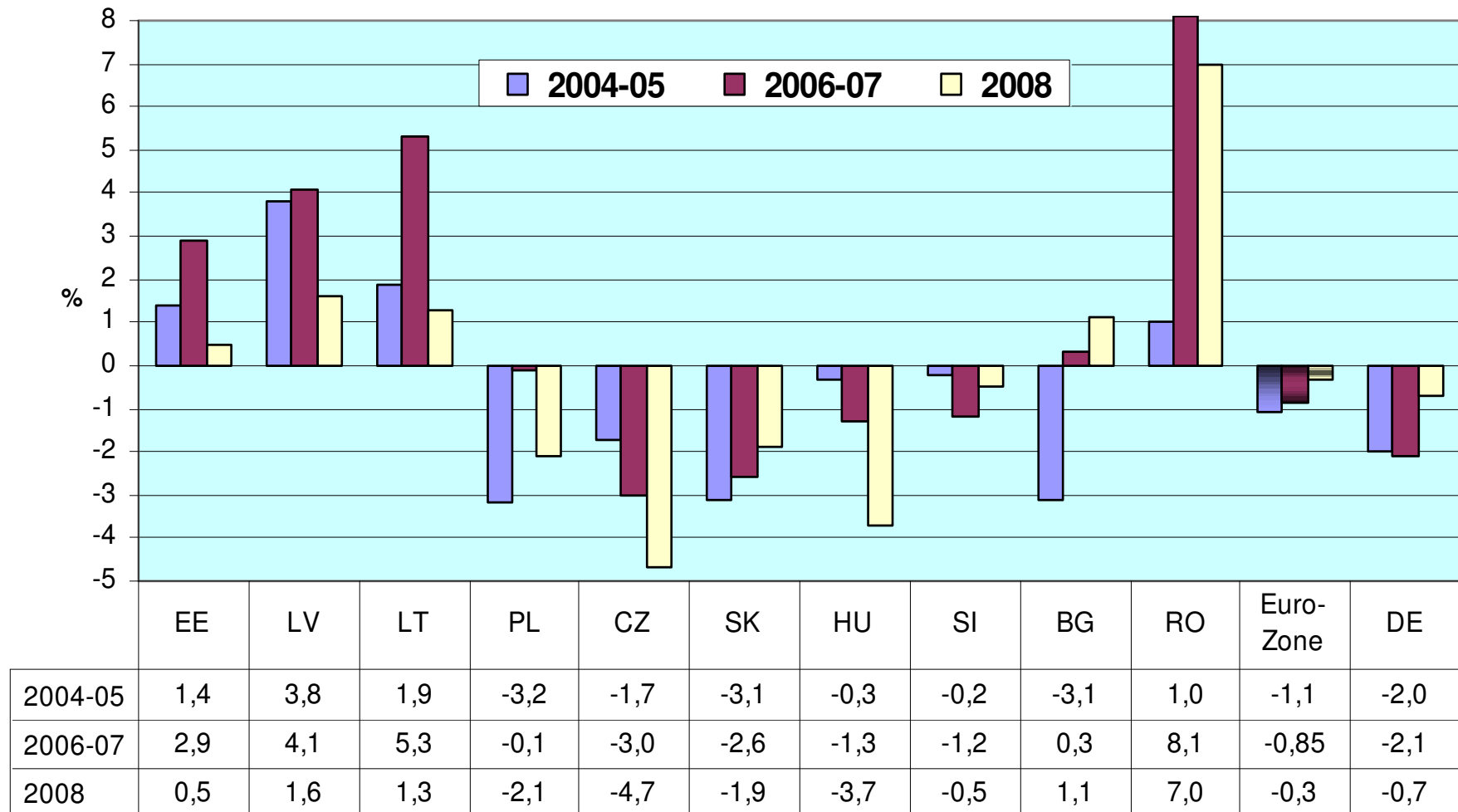
(Quelle: Eurostat, 2005/2006)



*Verhältnis der Einkommen der 20% der Spitzen- zu den 20% der Niedrigstverdiener

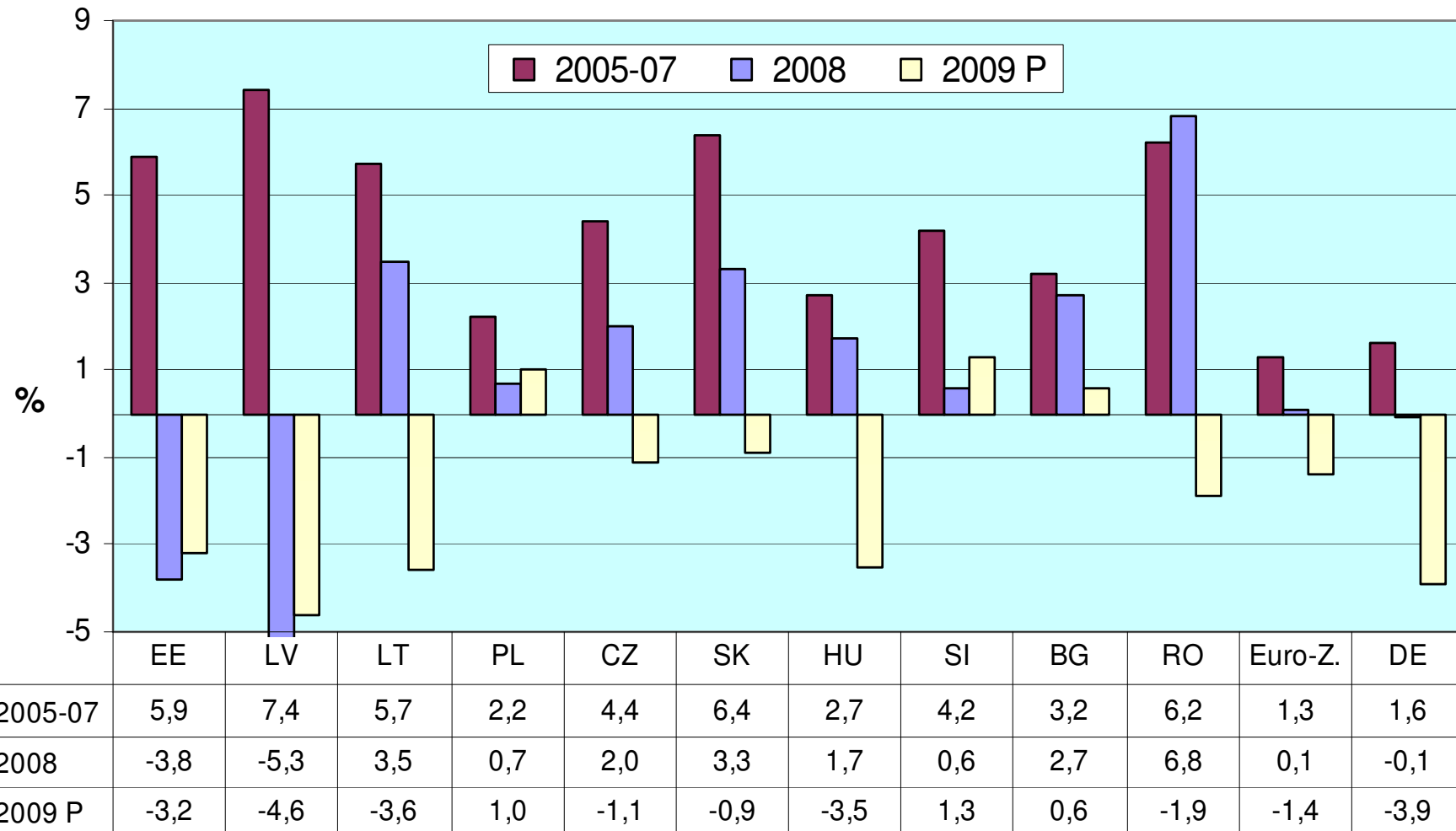
Materielle Folgen des Sozialdialogs:

Kostenneutrale Verteilungsspielräume oft nicht ausgeschöpft
 - Negativsaldo von Produktivitätsanstieg und Reallohnsteigerung (%) -



Datenquelle: EC, Economic Forecast European Economy 2008 - BwP 2009

Trendumkehr der bisher hohen Zuwachsraten der Produktivität als Folge der globalen Krise 2009



Datenquelle: EU-Frühjahrsprognose 2009

Drastische Einkommenseinbußen durch Krise im Jahr 2009 vor allem im öffentlichen Sektor

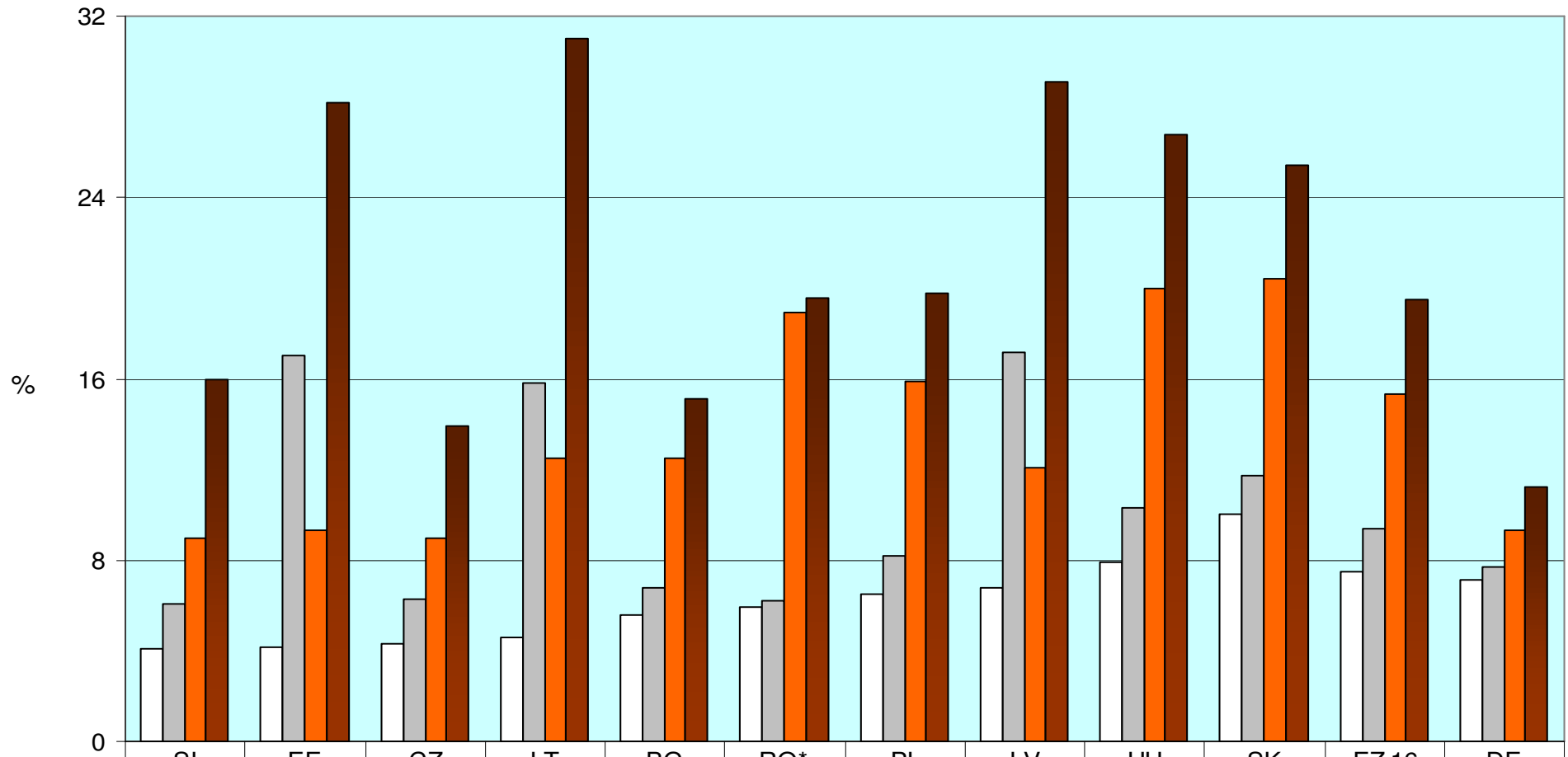
Lettland	Mindestlohn: - 12,5 % Kürzungen im öffentlichen Dienst: > 20 %
Litauen	Einschnitte im öffentlichen Sektor
Estland	Keine Mindestloohnerhöhung 2009
Rumänien	Lohnstop im öffentlichen Sektor
Ungarn	Mindestloohnerhöhung real: + 1,4%
Slowenien	Rücknahme des Lohnabschlusses im öffentlichen Dienst von 9,9 auf 7,1%
Kroatien	Lohnreduzierung im öffentlichen Sektor um 6%

Migration in MOE entlastet Arbeitsmarkt und verbesserte zugleich Verteilungschancen

- In Bulgarien und Rumänien sind rd. ein Fünftel des Arbeitskräftepotenzials im Ausland tätig.
 - Polen sucht Arbeitskräfte u.a. in der Bauwirtschaft
 - In den baltischen Staaten gibt es spürbare Engpässe im Gesundheitswesen als Folge eines massenhaften Exodus von Krankenschwestern nach Skandinavien, England und Irland
 - Tschechien versucht durch Förderungsprogramme für Rückkehrer, seinen Fachkräftebedarf zu decken
- ➔ Dies alles konnte mehr zu Erhöhungen der Einkommen und Mindestlöhne in den vergangenen Jahren beitragen als gewerkschaftliche Verteilungskämpfe

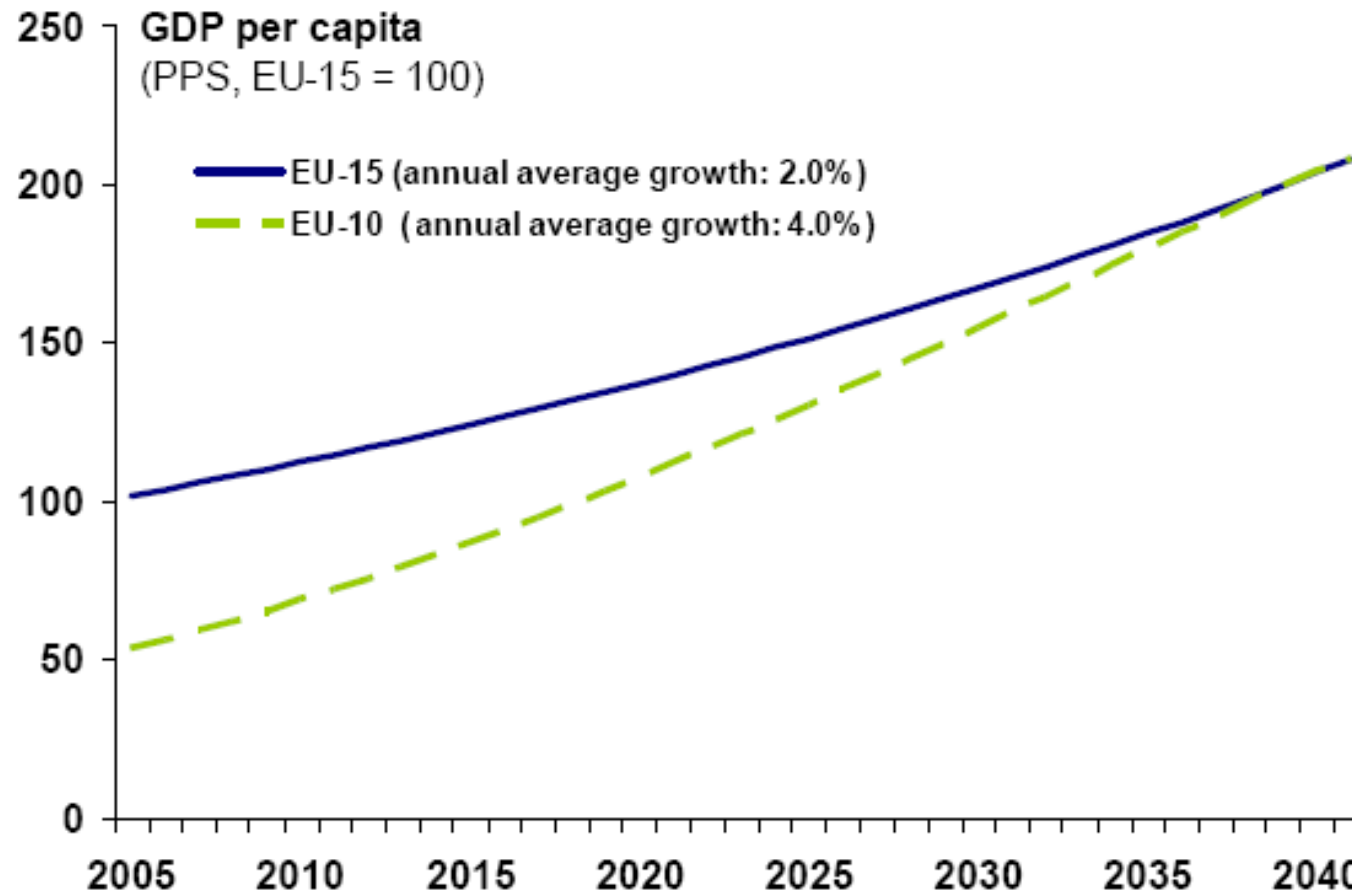
Migration hat bisher Arbeitsmarkt entlastet - außer bei jüngeren Arbeitnehmern!

alle: 9/08
 alle: 6/09
 16-25: 9/08
 16-25: 6/09



Quelle: Eurostat

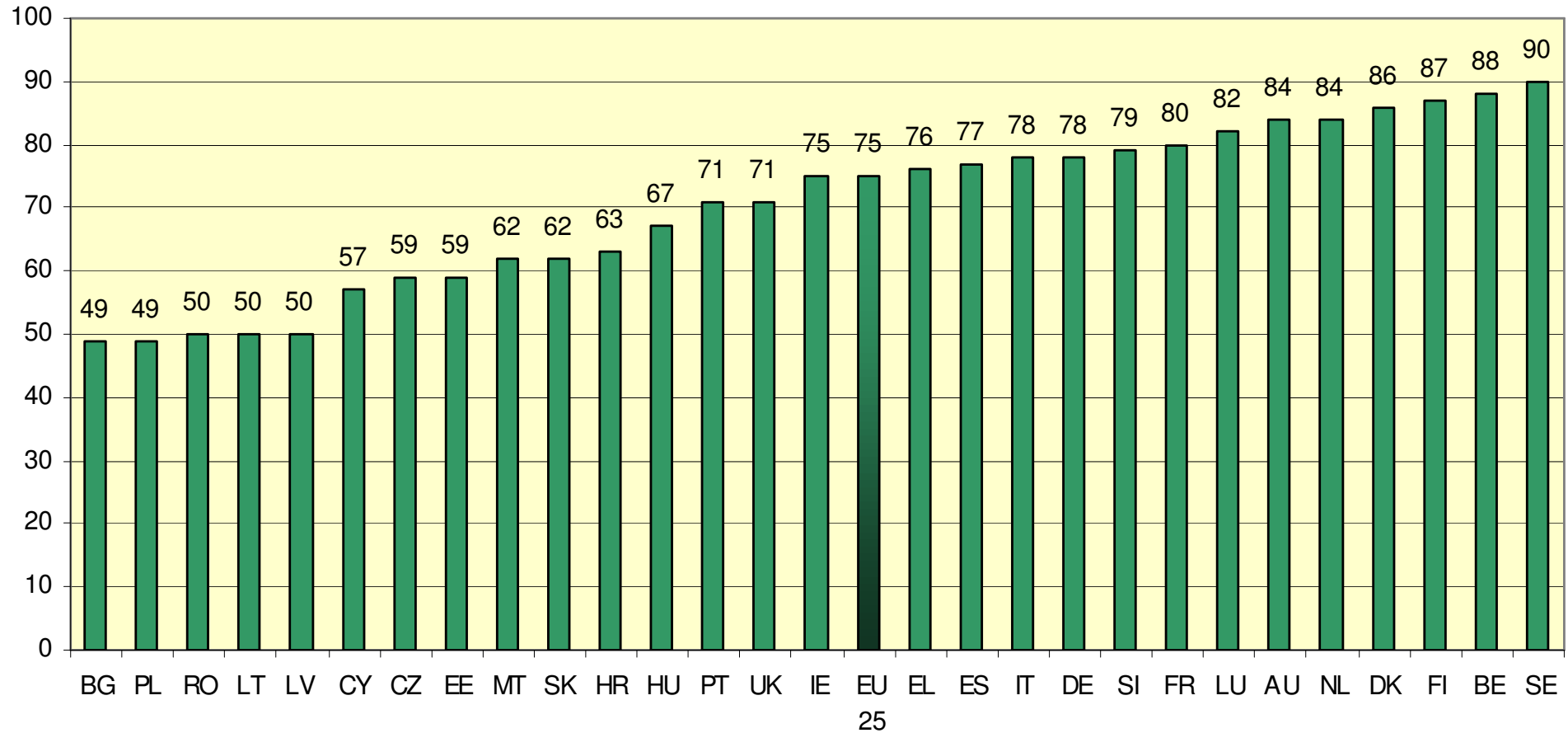
Fazit: Ein langer Weg zur Konvergenz in Europa



Source: EC, Enlargement, two years after, May 2006

Index der Arbeitsstandards, ihrer Umsetzung und Kontrolle in Europa

- Index of Labour Rights Standards (LRS)* -



* Der Sammelindex bezieht sich auf die Umsetzung der Rechte auf

- Gewerkschaftsbeitritt, Kündigungsschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz, geregelte Arbeitszeit, Geschlechtergleichheit, Mindestlohn
- betriebliche Interessenvertretung, Information und Konsultation, Tarifverhandlungen, Allgemeinverbindlichkeit von Branchenverträgen, Streikrecht

Weiterer Ausbau des Sozialdialogs dringend erforderlich!

- **Notwendig ist nach wie vor intensiver internationale Hilfe und Erfahrungsaustausch durch**
 - **organisierte Praktika, gemeinsame Trainings (u.a. in Verhandlungstechniken), neue Ideen für die Mitgliederwerbung,**
 - **verstärkte Kooperation in EBR, den grenzüberschreitenden Interregionalen Gewerkschaftsräten (IGR), in EGB und den IGF.**
- **Das nationale Arbeitsrecht und die Satzungen sind im Blick auf eine funktionierende Praxis der Koalitionsfreiheit zu überprüfen, ebenso die Umsetzung der EU-Richtlinien (insbes. 1994 und 2002).**
- **Überfällig ist Einführung von *Arbeitsgerichten* zur wirksameren Kontrolle von Arbeitnehmerrechten.**
- **Essentiell erscheint die Erprobung effektiver Werbe-Kampagnen unter Nutzung von Erfahrungen des *Organizing* neuer Mitglieder.**
- **Transnationale Tarifkoordination ist Vorbedingung zur Aufrechterhaltung von Arbeitsstandards und eine gerechtere Verteilungspolitik (s. Beispiel des „Wiener Memorandum“)**