



Heribert Kohl

## Koalitionsfreiheit, Arbeitnehmerrechte und sozialer Dialog in Mitteleuropa und im westlichen Balkan

Hans **Böckler**  
Stiftung 

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

**Otto  
Brenner**  
Stiftung

**etui.**  
european trade union institute



Heribert Kohl, BwP\*

**Koalitionsfreiheit,  
Arbeitnehmerrechte  
und sozialer Dialog  
in Mittelosteuropa und  
im westlichen Balkan**

Ergebnisse aus 16 Ländern

---

\* Der Verfasser ist freiberuflicher Publizist und Fachberater. Er hat zahlreiche Beiträge zu Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Osteuropa veröffentlicht und leitet das Büro für wissenschaftliche Publizistik und Beratung (BwP) in Erkrath.

---

**Anmerkung:**

Die Lang- und Kurzfassungen der Studie von Heribert Kohl „Koalitionsfreiheit, Arbeitnehmerrechte und sozialer Dialog in Mittelosteuropa und im westlichen Balkan“ sind in verschiedenen Sprachen über die Digitale Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung online und darüber hinaus auch als Printversion zu beziehen.

Diese Langfassung ist online abrufbar unter:

<http://library.fes.de/pdf-files/id/06604.pdf>

Kurzfassung (32 Seiten): <http://library.fes.de/pdf-files/id/06603.pdf>

Langfassung in englischer Sprache:

<http://library.fes.de/pdf-files/id/06606.pdf>

Englische Kurzfassung: <http://library.fes.de/pdf-files/id/06605.pdf>

ISBN 978-3-86872-159-1

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abteilung Internationaler Dialog  
Referat Mittel- und Osteuropa  
Hiroshimastr. 17  
10785 Berlin

Titelfotos: ILO und PhotoDisc

Gestaltung: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Herstellung: Katja Ulanowski, Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

September 2009

## Vorwort der Herausgeber

Die vorliegende Studie wird gemeinsam von der Friedrich-Ebert-Stiftung, dem Europäischen Gewerkschaftsinstitut, der Otto Brenner Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung herausgegeben. Dies ist sowohl Ausdruck geteilter Verbundenheit mit der deutschen, europäischen und internationalen Arbeiterbewegung als auch langjähriger, vertrauensvoller Zusammenarbeit zur Stärkung gewerkschaftlicher Arbeit. Es ist und bleibt unser zentrales Anliegen, die Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Europa und weltweit zu befördern.

Der Autor fasst in dieser Studie die wichtigsten Ergebnisse aus Befragungen und Länderreports zur rechtlichen Situation von Gewerkschaften und Gewerkschaftsmitgliedern bei der praktischen Umsetzung der bestehenden Koalitions- und Arbeitnehmerrechte zusammen und verbindet diese analytisch mit seiner umfangreichen osteuropäischen Regionalexpertise. Die Vergleichsstudie bezieht 16 ex-sozialistische Länder Osteuropas ein – neben den 10 neuen EU-Mitgliedsländern Mittelosteuropas und des östlichen Balkans auch die Kandidatenländer der nächsten Erweiterungsrunde im westlichen Balkan. Diese in den vergangenen 15 Jahren krisengeschüttelte und spannungsgeladene Region im Herzen des von der EU bereits im Osten und Süden umschlossenen Balkan verfügt trotz aller Widrigkeiten über vergleichsweise gute Entwicklungsaussichten für den praktizierten sozialen Dialog.

Die vorgelegte umfassende Übersicht über die reale Situation der Koalitionsfreiheit und der praktizierten Gewerkschaftsrechte in Osteuropa wäre nicht möglich gewesen ohne die akribische Beantwortung unseres Fragerasters in den 16 osteuropäischen Ländern durch kompetente Gewerkschaftsvertreter, Fachjuristen und Experten der jeweiligen nationalen Arbeitsbeziehungen. Ih-

nen gebührt unser Dank für das dadurch ermöglichte wechselseitige Kennenlernen der Situation und einer Vielzahl bisher nicht bekannter Probleme vor Ort.

Insbesondere dürfen wir uns auch bei den Verfassern der umfangreichen Landesreports aus den sechs Ländern des westlichen Balkan, d.h. den Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien und Albanien bedanken, die als Berichterstatter auch auf den dort durchgeführten Workshops unter Beteiligung von Regierungsvertretern sowie Vertretern der Sozialpartner fungierten.

Die Resultate der dadurch ermöglichten vergleichenden Forschungsarbeit liegen als Langfassung in den Sprachen polnisch, englisch und deutsch vor. Kurzfassungen dieser Studie erscheinen neben deutsch und englisch zugleich in polnisch, tschechisch, ungarisch, bosnisch-kroatisch-serbisch, rumänisch, bulgarisch und albanisch. Als Herausgeber möchten wir damit einen Beitrag zur notwendigen Diskussion über perspektivische Reformanstrengungen in Ost- Mittel- und Südost-Europa leisten. Wir freuen uns über Ihr Interesse an diesem länderübergreifenden Erfahrungsaustausch im erweiterten Europa.

Im Namen der Herausgeber

*Constantin Grund*  
Friedrich-Ebert-Stiftung

*Philippe Pochet*  
Europäisches Gewerkschaftsinstitut

*Wolf Jürgen Röder*  
Otto Brenner Stiftung

*Nikolaus Simon*  
Hans-Böckler-Stiftung

## Vorwort von John Monks (EGB)

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

die globale Finanz- und Wirtschaftskrise trifft Osteuropa besonders hart. 20 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Start der politischen und wirtschaftlichen Transformation wird offenbar, dass der forcierte Umbau der osteuropäischen Ökonomien durch rasche Privatisierung und Einbettung in die globale Konkurrenzwirtschaft nicht ausreichend von einer Sicherung auch der sozialen Dimension begleitet worden ist. Voraussetzung dafür ist ein funktionierender Sozialdialog auf der Grundlage uneingeschränkter Koalitionsfreiheit und einer dadurch ermöglichten bilateralen Regulierung der Arbeitsbeziehungen.

Das Europäische Sozialmodell, dessen Verwirklichung ständige Aufgabe aller europäischen Gewerkschaften ist, verlangt von den Beteiligten die stets erneut anzustrebende Verknüpfung von wirtschaftlicher Dynamik und sozialem Ausgleich. Zu letzterem gehört vor allem die angemessene Beteiligung am gemeinsam erzielten wirtschaftlichen Erfolg wie auch die Berücksichtigung allgemein verbindlicher Standards des gemeinschaftlichen Arbeitsrechts. Die Missachtung dieser durch fundamentale ILO-Konventionen gedeckten Prinzipien im praktischen Wirtschaftsleben und ebenso durch bestimmte Trends der jüngsten EuGH-Rechtsprechung führt zu verstärkter Standortkonkurrenz zu Lasten letztlich aller Beschäftigten in Europa. Der Europäische Gewerkschaftsbund kämpft deshalb für eine eindeutige Festschreibung des Vorrangs von Arbeitnehmerrechten vor den Freiheiten des Binnenmarktes durch Verankerung eines ergänzenden sozialen Fortschrittsprotokolls im EU-Reformvertrag.

Ohne sichtbare Fortschritte unserer Vision eines sozialen Europa bleibt die Akzeptanz der jetzt zu leistenden EU-Integration ebenso wie auch der künftigen EU-Erweiterung durch die Bürger aller Mitgliedsländer zwangsweise auf der Strecke.

Diese Frage ist für uns von besonderer Bedeutung, sehen doch sowohl die Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie auch die Transformationsgesellschaften des östlichen Mitteleuropa und des westlichen Balkan in Brüssel einen Fixpunkt des europäischen Gedankens, der damit verbundenen transnationalen Solidarität und des Europäischen Sozialmodells. Die damit verknüpften Veränderungsprozesse und Hoffnungen dürfen wir nicht leichtfertig aufs Spiel setzen.

Die europäischen Gewerkschaften haben hier einen substanziellen Beitrag zu leisten. Dies zunächst, wo es um die unmittelbare Vertretung der Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geht, die unter den Folgen der aktuellen Entwicklung durch Job- und Statusverluste wie auch sozialer Ungleichheit besonders zu leiden haben. Des Weiteren in ihrer Funktion als Garant und Stützpfiler der in der Krise bedrohten sozialen Gerechtigkeit und der Ansprüche einer sozialen Marktwirtschaft. Funktionsfähige Gewerkschaften, die als unabhängige Organisationen die Interessen ihrer Mitglieder wirksam vertreten, sind für die zukunftsfähige Weiterentwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft ebenso unverzichtbar wie der noch weithin auszubauende Dialog der Sozialpartner.

Dem erforderlichen Wirken der Gewerkschaften sind, wie die vorliegende Studie über die Situation der ex-sozialistischen Länder Osteuropas und des westlichen Balkan als Kandidaten der nächsten Erweiterungsrunde zeigt, in der Praxis noch viel zu oft enge Grenzen gesetzt. Der aus den Mitteilungen der Betroffenen zusammengestellte Bericht verdeutlicht eindrucksvoll die Hindernisse, die bei der Mitgliedergewinnung, der praktizierten Koalitionsfreiheit, dem Dialog zwischen den Sozialpartnern und bei der Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte in Ostmittel- und Südosteuropa zu konstatieren sind. Die vergleichende Perspektive, die auch den westlichen Balkan als europä-

ische Region begreift, betritt mit dieser Veröffentlichung Neuland. Sie bedarf in ihren Konsequenzen der notwendigen Berücksichtigung sowohl in den Organisationen vor Ort wie auch auf europäischer Ebene.

Die hier erkennbaren rechtlichen wie auch organisationspolitischen Hemmnisse müssen angesichts des raschen Strukturwandels in den Unternehmen und insbesondere der enormen Zunahme kleinerer und mittlerer Betriebe in dieser Region zügig abgebaut werden. Dies ist eine Aufgabe für Politik und Gewerkschaften – in den betreffenden Ländern ebenso wie im europäischen Rahmen. Die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer verlangt von allen Beteiligten weiterhin energische Anstrengungen. Und nicht zuletzt ist die rechtliche Kon-

trolle von Verstößen gegen Normen des Arbeitsrechts, wie sie in Westeuropa durch die bewährte Tätigkeit von Arbeitsgerichten erfolgt, gerade in den neuen Mitgliedsländern ein Thema von höchster Priorität für eine wirkungsvolle Garantie der Koalitionsfreiheit und stabiler Arbeitsbeziehungen.

Der Europäische Gewerkschaftsbund wird zur Bewältigung der angesprochenen Fragen weiterhin seinen engagierten Beitrag leisten.

Brüssel, im Juli 2009

*John Monks*  
Generalsekretär des  
Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB)

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber.....	3
Vorwort von John Monks, Generalsekretär des EGB, Brüssel.....	4
Einleitung:	
<b>Ausgangspunkt, Ziele und Methode der Befragung in Mitteleuropa sowie im westlichen Balkan</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Aktueller Ausgangspunkt: Bewährungsprobe der Arbeitsbeziehungen im Europa der Krise</b> ....	<b>11</b>
<b>2. Koalitionsfreiheit und Sozialdialog als Grundpfeiler des europäischen Sozialmodells</b> .....	<b>13</b>
2.1 Koalitionsfreiheit – Fundament jeglichen gewerkschaftlichen Handelns .....	13
2.2 Bestimmende Merkmale der Koalitionsfreiheit und der Arbeitsbeziehungen in der EU 15 .....	14
<b>3. Reanalyse der Entwicklung des Sozialdialogs in Mittelost- und Südosteuropa</b> .....	<b>16</b>
3.1 Die Problematik in den zehn neuen EU-Mitgliedsländern Osteuropas .....	16
3.1.1 Einengende Vorschriften zur Bildung einer gewerkschaftlichen Organisation .....	17
3.1.2 Hemmnisse des Gewerkschaftsbeitritts.....	19
3.1.3 Behinderung und Diskriminierung von Gewerkschaftern und Mandatsträgern .....	22
3.1.4 Beitragsabzug und Problem der Mittelverteilung innerhalb der Gewerkschaft.....	23
3.1.5 Unterschiedliche Regelungen der Interessenvertretung der Beschäftigten im Betrieb.....	24
3.1.6 Tarifvertragsrecht und -praxis und Abdeckung der Arbeitnehmer durch Kollektivverträge ....	28
3.1.7 Rechtlich begrenzte Streikmöglichkeiten und gegenwärtige Streikpraxis.....	33
3.1.8 Mindestlohn als Ersatz für Kollektivverträge – Auswirkungen auf Sozialstrukturen und Beschäftigungspolitik .....	37
3.1.9 Materielle Effekte der Verhandlungs- und Lohnfindungssysteme für Verteilungspolitik und Lohn(un)gleichheit.....	39
3.1.10 Kontrolle der Umsetzung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten durch Akteure und Institutionen des Sozialdialogs.....	42
3.2 Die Lage in den gegenwärtigen und künftigen EU-Kandidatenländern des westlichen Balkan.....	44
3.2.1 Moderater Verbandspluralismus – Kennzeichen beider Sozialpartner .....	45
3.2.2 Rechtsvorschriften zur Bildung einer Gewerkschaft und Hemmnisse des Gewerkschaftsbeitritts .....	48
3.2.3 Behinderung und Diskriminierung von Mitgliedern und Mandatsträgern .....	49
3.2.4 Regelungen zur Interessenvertretung der Beschäftigten im Betrieb – noch weitgehend unbedeutende Rolle der Betriebsräte .....	50
3.2.5 Tarifvertragsrecht und -praxis, Reichweite von Branchentarifverträgen, Abdeckung der Arbeitnehmer durch Kollektivvereinbarungen .....	53
3.2.6 Streikrecht und Streikpraxis .....	54
3.2.7 Mindestlöhne als Ersatz für Kollektivverträge – Auswirkungen der Verhandlungssysteme auf die Verteilungspolitik.....	55
3.2.8 Kontrolle der Umsetzung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten .....	58
3.2.9 Zwischenbilanz: Die Rolle des Sozialdialogs .....	60

<b>4. Vergleich zwischen den Ländergruppen Mittelost- und Südosteuropas</b> .....	62
4.1 Capacity building: organisatorische Aufstellung der Gewerkschaften und der Sozialpartner .....	62
4.2 Lücken bei der Interessenvertretung in Betrieb und Unternehmen .....	63
4.3 Reichweite, Inhalte und Auswirkungen der Kollektivvertragspraxis .....	65
4.4 Kontrolle der Standards der Koalitionsfreiheit und der Arbeitnehmerrechte .....	66
4.5 Gestaltungspotentiale und Defizite in beiden Ländergruppen.....	67
<b>5. Ost–West-Vergleich: Chancen der Konvergenz innerhalb des erweiterten Europa</b> .....	68
5.1 Breite Skala der realisierten Arbeitsstandards: der LRS-Index der tatsächlichen Umsetzung der Arbeitnehmerrechte .....	69
5.2 Entwicklungspotenziale der Gewerkschaften in Mittelost- und in Südosteuropa .....	71
5.3 Innovative Weichenstellungen für den Sozialdialog – Positivbeispiele aus einzelnen Ländern.....	72
5.4 Krise dämpft Perspektive einer Konvergenz innerhalb der EU .....	73
5.5 Beschäftigungsstand und Migrationsdruck – bei jetzt eklatant gestiegener Jugendarbeitslosigkeit ....	75
<b>6. Fazit der Bestandsaufnahme – in den Zeiten der Krise</b> .....	77
6.1 Wesentliche Resultate des Vergleichsvorhabens im osteuropäischen Raum .....	77
6.2 Gewerkschaftliche Schlussfolgerungen: notwendiger Strukturwandel und verbesserte Mindeststandards .....	77
6.3 Konsequenter Vollzug der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte durch Einführung von Arbeitsgerichten.....	79
6.4 Novellierung der EU-Richtlinie 2002 zur Information und Konsultation .....	79
6.5 Weitere Konvergenz in der Union und Heranführung an die EU fördern .....	80
<b>Anhang: Daten, Texte, Vergleichsgrafiken, Akteure</b> .....	83
A 1.1: Fragebogen der Friedrich-Ebert-Stiftung an die Vertreter der 10 neuen EU-Mitgliedsländer (Regionalbüros Warschau).....	84
A 1.2: Fragestellungen der Landesreports für die Region des westlichen Balkan (Regionalbüro Belgrad) .....	86
A 2: ILO-Konventionen zu Koalitionsfreiheit und Gewerkschaftsrechten (Auszüge) .....	89
A 3.1: Mindestanforderungen der EU-Richtlinie (2002/14/EC) zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in den Unternehmen Europas .....	91
A 3.2: Übersicht über rechtliche Ausstattung und Kompetenzen der Betriebsräte in den neuen EU-Mitgliedsländern Osteuropas .....	92
A 4: Aktuelle soziale und wirtschaftliche Kennzahlen zu Mittel- sowie Südosteuropa .....	94
A 5: Vergleichsübersichten zur Situation in Westeuropa.....	98
A 6: Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: Beziehungen EU und Serbien: die Rolle der Zivilgesellschaft (Mai 2008).....	101
A 7.1: Übersicht über die nationalen Gewerkschaftsbünde in Ost- und Südosteuropa .....	103
A 7.2: Mitgliedschaft der osteuropäischen Gewerkschaftsbünde im EGB .....	106
<b>Literaturhinweise und Links</b> .....	107
Verzeichnis der Übersichten (Grafiken) und Tabellen.....	109
Länderabkürzungen .....	111
Verfasser der Landesreports des westlichen Balkan.....	112

Einleitung:

## **Ausgangspunkt, Ziele und Methode der Befragung in Mittelosteuropa sowie im westlichen Balkan**

Unmittelbarer Anlass dieser Projektstudie war die Feststellung, dass der anhaltende gravierende Mitgliederverlust der Gewerkschaften in Osteuropa nicht nur Folge des Systemwandels und somit transformationsbedingt sein konnte, sondern durch weitere im Lande selbst liegende Faktoren verursacht ist. Clemens Rode, Leiter der regionalen Gewerkschaftskooperation im Büro Warschau der Friedrich-Ebert-Stiftung, äußert dazu, auf welchem Wege man zu diesen Ursachen vorstieß:

„Bei unserer Beobachtung der Situation der Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa stellten wir fest, daß nicht nur die Gewerkschaftsfeindlichkeit von Managern und Unternehmern den niedrigen Organisationsgrad erklärt, sondern andere, auch rechtliche Hemmnisse den Beitritt zu Gewerkschaften verhindern. In Polen z.B. braucht man mindestens 10 Arbeitnehmer in einer Betriebsstätte, um eine dann bei Gericht zu registrierende Gewerkschaft bilden zu können. Ur-Mitgliedschaften bei Branchengewerkschaften wie in Skandinavien und Deutschland oder in Österreich gibt es nicht.“

Die Vermutung, dass derartige Hindernisse nicht nur in Polen maßgeblich für die drastischen Mitgliederverluste sind, sondern ähnliche Probleme auch in anderen neuen Beitrittsländern der Region vorherrschen, war die Veranlassung einer umfangreichen Befragung in allen neuen Mitgliedsländern der EU zur aktuellen Situation der Koalitionsfreiheit. Sie richtete sich an Gewerkschaften wie auch juristische Experten in den 8 vormals sozialistischen Erweiterungsländern des Jahres 2004 in Mittelosteuropa sowie den beiden des östlichen Balkan 2007, Rumänien und Bulgarien. Ermittelt werden sollte dabei, auf welchem Wege man die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaftsorganisation erlangt: Ähnlich wie in Polen ausschließlich durch die Möglichkeit des Beitritts bei einer bestehenden Gewerkschaftsorganisation im jeweiligen Betrieb? Des Weiteren: welche zusätzlichen Hemmnisse gibt es für die Betätigung des Koalitionsrechts, durch Diskriminierung ge-

wählter Mandatsträger, Verbot eines solidarischen Zusammenschlusses und von Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor, Vorenthaltung des Rechts auf Streik etc.? Und auf welchem Weg können Verstöße gegen die Koalitionsfreiheit wirkungsvoll geahndet werden?

Die Antworten auf diese Fragestellungen – siehe dazu die Leitfragen in Anhang 1 – kamen mehrfach aus allen Ländern, knapp 40 insgesamt von Gewerkschaftszentralen und Arbeitsrechtlern, und waren zum großen Teil erfreulich detailliert. Parallel wurden Vergleichsergebnisse einer Kontrastgruppe aus nord- und mitteleuropäischen Ländern durch Berichte aus Schweden, Dänemark, Österreich und Deutschland eingeholt.

Die Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Analyse durch den damit beauftragten Verfasser vor einem internationalen Auditorium in Kranjska Gora in Slowenien im Mai 2008 anlässlich einer gemeinsamen Veranstaltung der Friedrich-Ebert- und der Otto-Brenner-Stiftung mit zahlreichen Teilnehmern aus Ost- wie auch Südosteuropa, war wiederum Anlass für eine Erweiterung dieser Enquete in einem nächsten Schritt um die Ländergruppe des westlichen Balkan. Davon sind immerhin zwei Staaten, Kroatien und Mazedonien, Kandidaten der kommenden Erweiterungsrunde der EU, die im nächsten Jahrzehnt erwartet wird.

Frank Hantke, Regionalkoordinator der Friedrich-Ebert-Stiftung in Belgrad im Projekt „Arbeitsbeziehungen und Sozialdialog in Süd-Ost-Europa“ sowie Autor eines aktuellen „Handbuchs für Gewerkschaften in den Transformationsländern“ (Hantke 2008), griff diese Projektidee initiativ auf. Hier aber mit dem geänderten Vorgehen, zunächst umfassende Reports aus den sechs Ländern der Region, neben den Nachfolgestaaten Jugoslawiens auch Albanien, mit einem erweiterten Frageraster anfertigen zu lassen (s. Anh. 1.2). Mit deren fundierten und detaillierten Ergebnissen wurden im Anschluss in diesen Ländern spezielle Workshops unter Beteiligung von Vertretern der Gewerk-

schaften, Arbeitgeberverbände und der jeweiligen Regierung abgehalten zu einer vertieften Diskussion der erhaltenen Befunde.

Als weitere Quellen der vorliegenden Vergleichsstudie konnten die Resultate und Erfahrungen aus einer Reihe von Projekten herangezogen werden, an denen der Verfasser mitarbeiten durfte. Zu nennen sind hier u.a. die von der Dubliner Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen produzierten Länderreports zu „Capacity building“ der Sozialpartner in den neuen Mitglieds- und EU-Kandidatenländern sowie die nationalen Profile der Industrial Relations in der gesamten EU (s. Hülsmann/Kohl 2006; European Foundation 2007; Van Gyes et al. 2007). Nicht zuletzt zählen dazu ferner die in ihrer Essenz vielfach ernüchternden jährlichen Berichte des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten in den einzelnen Ländern (IGB 2008 und 2009). Hinzu kam die Mitwirkung in zahlreichen Projekten der Heranführung an die EU-Mitgliedschaft in Osteuropa seit Beginn der neunziger Jahre durch vielfältige Trainings mit Gewerkschaften und Sozialpartnern.

Dies alles diene der Gewinnung eines klareren Bildes über die Lage der Arbeitnehmerorganisationen und der Koalitionsfreiheit in den behandelten 16 Ländern. Für die EU-Integration und die Zukunft der Union ist dieser Aspekt äußerst wichtig. Denn die Koalitionsfreiheit sowie die rechtliche und faktische Möglichkeit, Kollektivverträge abzuschließen, sind entscheidende Grundlage für funktionierende Arbeitsbeziehungen, geregelte Arbeitsmärkte, sozialen Fortschritt in einem Lande und damit die ökonomische und soziale Konvergenz in der EU. Die entsprechenden ILO-Konventionen (87, 98 sowie 135) sind hier von essentieller Bedeutung für den sozialen Dialog. Sie wurden von den beteiligten Ländern sämtlich ratifiziert und Bestandteil ihres nationalen Arbeitsrechts.

Etwas anderes ist allerdings der Vollzug dieser Normen. Ihm stehen sowohl rechtliche Einschränkungen durch staatliche Auflagen oder eine Überregulierung durch gesetzliche Vorschriften entgegen. Sie beschränken in einer Reihe von Ländern die Chance zum Gewerkschaftsbeitritt ebenso wie die Bildung einer lokalen Gewerkschaftsvertre-

tung. Vor allem dann, wenn Gewerkschaftssatzungen solche Blockaden zusätzlich verankern. Hohe rechtliche Hürden wurden errichtet durch besondere Größenvorschriften zu Anerkennung der Tariffähigkeit von Arbeitnehmervereinigungen sowie deren Repräsentativität. Hinzu treten Beschränkungen des Verhandlungsrechts von Gewerkschaften für bestimmte Arbeitnehmergruppen. Ergebnis ist der Ausschluss dieser Gruppen von einer Gewerkschaftsmitgliedschaft wie auch von kollektivvertraglichen Vereinbarungen.

Im Ergebnis schwächt diese Situation sowohl die Verhandlungsmöglichkeiten der Verbände in Osteuropa wie auch die Lebensqualität der Betroffenen selbst – im Gegensatz zur hier vergleichsweise günstigeren Lage der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften in Westeuropa. Diese Ungleichheit wiederum ist Anlass für andauerndes Sozialdumping und ständige Standortverlagerungen in Europa und damit im Endeffekt zu Lasten aller.

Darüber hinaus entspricht es nicht dem vorherrschenden Sozialmodell in Europa, wenn wegen schwacher Verbandspositionen und der damit korrespondierenden Verweigerung von Verhandlungen seitens bestimmter Arbeitgebervereinigungen bisher wenige oder überhaupt keine Branchentarifverträge außerhalb des staatlichen Sektors möglich und durchsetzbar sind. Unternehmenstarifverträge, die die Beschäftigten am erzielten wirtschaftlichen Ergebnis angemessen beteiligen, erscheinen vielfach nur möglich, wo es vor Ort starke und handlungsfähige Gewerkschaften gibt. Somit entstehen dann auch große Unterschiede zwischen den jeweiligen Einkommen der Arbeitnehmer auch innerhalb einer Branche. Rechtliche Einschränkungen der Verhandlungsmöglichkeiten und für autonome Vereinbarungen existieren zusätzlich in bestimmten Ländern der Region. Zusammen mit gravierenden Restriktionen des Streikrechts hinsichtlich des Kreises der Beteiligten wie auch seiner praktischen Ausübung erschweren sie die Voraussetzungen, tragfähige Verhandlungsergebnisse für die Betroffenen erreichen zu können.

Die Richtlinien der EU im Rahmen des Sozialacquis des europäischen Gemeinschaftsrechts, wie vor allem zu Europäischen Betriebsräten (1994) sowie zur Information und Konsultation der Be-

schäftigten im Unternehmen (2002), verlangen zugleich bestimmte Mindeststandards der Beteiligung der Arbeitnehmer, um den sozialen Dialog vor Ort zu befördern und einen Interessenausgleich der betroffenen Arbeitnehmer im Vorfeld und beim Vollzug wesentlicher wirtschaftlicher Entscheidungen erzielen zu können. Wesentlich ist dies nicht zuletzt unter den Bedingungen der gegenwärtigen und in ihren Folgen noch kaum absehbaren Weltwirtschaftskrise.

In Osteuropa scheitert die Umsetzung der vom Gemeinschaftsrecht verlangten Standards der Information, Konsultation und Beteiligung der Arbeitnehmer in erster Linie an fehlenden Interessenvertretungen im Betrieb, bedingt durch eine vergleichsweise geringe Gewerkschaftsmitgliedschaft im Land (d.h. extrem niedrige Organisationsgrade), zum anderen durch fehlende oder nicht ausreichende rechtliche Vorschriften zur Errichtung gewählter Betriebsräte in ausreichender Zahl.

Auch dies wirkt sich nachteilig für die mögliche Nutzung der Koalitionsfreiheit aus: Den nicht durch eine betriebliche Interessenvertretung repräsentierten Beschäftigten wird damit zugleich die Verhandlungsgrundlage für notwendige betriebsbezogene Vereinbarungen entzogen. Auch dies ist ein Grund für fehlende Erfolge bei der Rekrutierung neuer Mitglieder. Denn Voraussetzung ihrer Attraktivität und einer dauerhaften Mitgliederbindung ist sowohl ein positives Gewerkschafts-Image, was bestimmte Erfolgsbilanzen für die Mitglieder voraussetzt, als auch ein direkter face-to-face-Kontakt zu gewerkschaftlichen Vertrauensleuten oder Betriebsräten, die sich für den einzelnen Arbeitnehmer einsetzen. Dies jedenfalls ist eindeutiges Ergebnis einer Mitgliederbefragung der IG Metall in Deutschland zur langfristigen Gewerkschaftsbindung (Pyhel 2008).

Insofern konnte die Ausleuchtung dieser Hintergründe durch die in Kooperation mit den Regionalbüros der FES erfolgte Befragung sowie die Reports zur praktizierten Koalitionsfreiheit und den industriellen Beziehungen in der westlichen Balkanregion einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, eine realistische Bestandsaufnahme der Situation und damit die Diskussion über die erforderliche Weiterentwicklung des Sozialdialogs in den betreffenden Ländern zu ermöglichen.

Der Fragebogenrücklauf, die diversen Landesreports und Workshops unter Beteiligung der Sozialpartner, der Regierung und teilweise auch der Arbeitsinspektion sowie ausgewiesener Experten des sozialen Dialogs ermöglichten ein klareres Bild der jeweiligen Situation und damit auch diesen ersten internationalen Vergleich. Dies dürfte die Bemühungen um eine Weiterentwicklung der Arbeitsbeziehungen und die erstrebte Heranführung der Kandidatenländer des Westbalkan an die EU nachhaltig unterstützen.

Die Studie kann damit weiterhin dem notwendigen wechselseitigen Kennenlernen der Gewerkschaften in der Region und in Europa insgesamt dienen. Sie will dazu beitragen, erkennbare Fehlentwicklungen gezielt anpacken und das im Entstehen begriffene Europäische Sozialmodell im Interesse der Arbeitnehmer in der aktuellen Krise verteidigen und trotz allem weiterentwickeln zu können. Ohne diese Voraussetzung ist weder den internationalen Kapitalstrategien und den damit verbundenen Gefährdungen für die Beschäftigten wirksam zu begegnen, noch wird man dem von der Masse seiner Bürger ersehnten Ziel des „sozialen Europa“ je näher kommen.

## 1. Aktueller Ausgangspunkt:

### Die Bewährungsprobe der Arbeitsbeziehungen im Europa der Krise

Die seit Menschengedenken global einschneidendste Wirtschaftskrise ist zugleich auch die größte Herausforderung an die Qualität der Arbeitsbeziehungen und der sozialstaatlichen Substanz in Europa.

Die Fragen, die sich an die Bürger und Arbeitnehmer Europas stellen, sind:

- Inwieweit kann es gelingen, durch koordinierte Anstrengungen aller Beteiligten – der Unternehmen, ihrer Belegschaften, der Arbeitsverwaltung, der Politik und nicht zuletzt der Bürger als Konsumenten und künftig wohl besonders geforderte Steuerzahler – möglichst viele Arbeitsplätze in dieser äußerst kritischen Phase zu erhalten?
- Ist es gleichzeitig möglich, durch eine weiterhin aktive Verteilungs- und Sozialpolitik die sich allenthalben zeigende zunehmende Spaltung der Gesellschaft in arm und reich sowie die Perspektivlosigkeit gerade vieler Jugendlicher durch Ausgrenzung aus dem Arbeitsleben als europaweit erkennbares Phänomen zu stoppen?
- Sind die unterschiedlichen Instrumente des sozialen Dialogs – im Betrieb, in der Branchenpolitik sowie in der Gesamtgesellschaft – weiterhin eine Gewähr dafür, dass ein funktionierender Wirtschaftskreislauf aufrecht erhalten bleibt, dessen Voraussetzung eine hohe Kaufkraft im Lande ist, was wiederum kooperationsbereite Sozialpartner und starke, ausreichend gut aufgestellte Gewerkschaften verlangt?

Genau dies ist der derzeit kardinale Punkt, nicht nur, aber vor allem auch in Osteuropa. Denn dort – in den 10 ex-sozialistischen neuen Mitgliedsstaaten sowie den weiteren Kandidatenländern des Balkan – waren und sind die Anforderungen an die Wandlungsfähigkeit der Gewerkschaften, ihre Bereitschaft, sich auf die neuen Herausforderungen von Marktwirtschaft und Globalisierung bewusst und aktiv gestaltend einzulassen, am

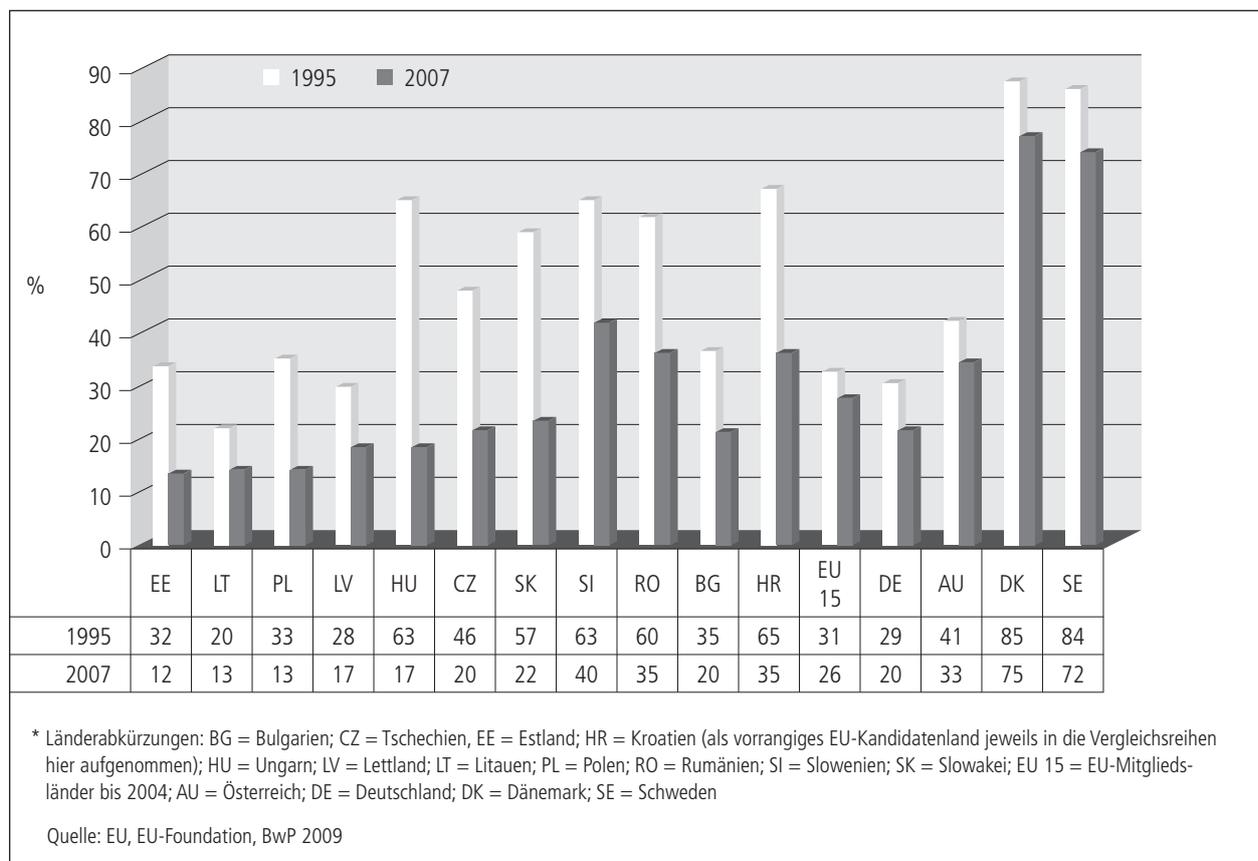
größten. Sie mussten angesichts eines massiven Systemwandels zunächst ihre neue Rolle finden und aktiv auszuüben lernen als mitentscheidende Akteure der Arbeitsplatzsicherung im Zuge der Privatisierung, der Verteilungskämpfe zur Sicherung gerechter Einkommen und nicht zuletzt der Beteiligung an der Gestaltung einer neuen Wirtschafts- und Sozialordnung einschließlich eines angepassten Arbeitsrechts.

Und gerade hier liegt das besondere Dilemma der Gewerkschaften: Da sie dies alles naturgemäß – auf Grund ihrer früher total anderen Aufgabenstellungen – in einer vergleichsweise kurzen Übergangsfrist der nun nahezu abgeschlossenen Transformationsphase nur höchst lückenhaft erfüllen konnten, ist ihr organisatorischer Niedergang durch Verlust an Mitgliedern und Personal auch besonders einschneidend ausgefallen.

Überdeutlich zeigt sich diese Existenzfrage der Gewerkschaften als einem der wesentlichen Pfeiler des Sozialdialogs heute europaweit. In Westeuropa bereits seit dem als »apogée du syndicalisme« genannten Kulminationspunkt der Gewerkschaftsbewegung ab Mitte der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts durch permanenten Mitglieder-rückgang nahezu ausnahmslos in Gesamteuropa (Pigenet et al. 2005) – selbst in ihren klassischen Hochburgen Skandinaviens.

Dramatisch wirksam indessen wurde dieser Einbruch im Zuge der „Wende“ (Transformation) in Osteuropa (s. Übersicht 1). Natürlich sind diese massiven Verluste wegen ihrer völlig anderen Ursachen beim Übergang von einer monopolistischen staatstragenden Arbeitnehmervertretung mit faktischer Zwangsmitgliedschaft hin zu einem Interessenverband auf freiwilliger Basis mit komplett neuen Aufgabenstellungen in der Marktwirtschaft in keiner Weise mit dem Verlust an traditionellem Syndikalismus in Westeuropa vergleichbar. Ihre Auswirkungen allerdings durchaus – zumal sich diese mit zunehmender Schärfe im gesamten Spektrum Osteuropas zeigen.

Übersicht 1: **Mitgliederverluste der Gewerkschaften in Europa: Organisationsgrad 1995 und 2007\***



Mit der marktwirtschaftlichen Transformation er-fuhren die osteuropäischen Arbeitnehmerorgani-sationen sämtlich einen Bedeutungswandel von einer Agentur sozialer Rundum-Betreuung zum nun erforderlichen Garanten für Löhne und Be-schäftigung, den sie durchweg mit massiven Ver-lusten zu bezahlen hatten: nach 1995 mit Ausnah-me Sloweniens im Schnitt mit über der Hälfte ihres Organisationsgrads.

Dass dies einerseits am Niedergang des Sozialis-mus und an den begrenzten Handlungsmöglich-keiten innerhalb eines nationalen Sozialstaats im globalen kapitalistischen Umfeld liegt, erscheint naheliegend. Über die Attraktivität eines Inter-essenverbands entscheidet jedoch stets der für das einzelne Mitglied messbare und durch das Wirken der Organisation vermittelte Erfolg. Dieser be-gründet das positive Image einer Gewerkschaft, neben ihrer ebenso wichtigen spürbaren Präsenz

als Interessenvertretung vor Ort. Diese beiden Faktoren jedenfalls zeigten sich als entscheidend bei einer repräsentativen Mitgliederbefragung der IG Metall 2005 zur langjährigen Gewerkschafts-bindung und Bereitschaft zur Beitragszahlung in Deutschland (s. Pyhel 2008).

Die Frage allerdings, was ein Individuum – etwa die junge Berufsanfängerin mit erfolgreich absol-vierter Qualifikation für ihren Job – motiviert, ei-ner Gewerkschaft beizutreten, oder auch davon abhält, ist damit noch nicht ausreichend beant-wortet. Der Aspekt der spürbaren Effizienz der Interessenvertretung und damit der gewerkschaft-lichen Durchsetzungsfähigkeit und „Mächtigkeit“ spielt hier in jedem Falle eine zentrale Rolle. In der gegenwärtigen globalen Wirtschaftskrise er-fährt der Schutzaspekt durch gewerkschaftliche Organisation wiederum verstärkte Bedeutung.

## 2. Koalitionsfreiheit und Sozialdialog als Grundpfeiler des europäischen Sozialmodells – Hemmnisse ihrer Umsetzung in post-sozialistischen Ländern

Als neben der Attraktivität ihrer jeweiligen „Leistungen“ für die betroffenen Arbeitnehmer weiterhin entscheidender Aspekt für die Mitgliedsrekrutierung sind letztlich die Chancen einer Organisation zu werten, sich vor Ort sichtbar zu etablieren und wirksam zur Erreichung ihrer Ziele agieren zu können. Dies verlangt sowohl ausreichende und angepasste rechtliche Grundlagen, gesellschaftliche und politische Akzeptanz, bestimmte Regeln für den sozialen Dialog und nicht zuletzt eine wirksame Kontrolle der Ausübung dieser Rechte und Regularien.

### 2.1 Koalitionsfreiheit – Fundament jeglichen gewerkschaftlichen Handelns

Die praktizierte Koalitionsfreiheit wird damit zur entscheidenden Ausgangsfrage jeder vergleichenden Betrachtung. Denn die positive Koalitionsfreiheit und die damit zusammenhängenden fundamentalen Grundrechte (Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, garantierte Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer, bilaterale Tarifautonomie, Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts), wie sie in zahlreichen internationalen Normen verankert sind, bilden eine essentielle Grundlage jedes demokratisch verfaßten Staates. In den Mitgliedsländern der EU sind sie regelmäßig in den Verfassungen der Länder garantiert und im nationalen Arbeitsgesetzbuch oder in vielen Einzelgesetzen detailliert umrissen. Sie alle basieren als Grundnormen der Arbeitsbeziehungen auf den von der Staatenwelt ratifizierten zentralen ILO-Konventionen zur Ermöglichung eines funktionierenden sozialen Dialogs auf den relevanten Ebenen: Betrieb, Branche und Gesamtgesellschaft (s. wesentliche Auszüge in Anh. 2).

In der EU 27 konstituieren die Koalitions- und Verhandlungsrechte zugleich als Mindeststandards des Gemeinschaftsrechts (des sog. Sozialacquis) die soziale Dimension als wesentliche Zielmenge der europäischen Integration und des in seinen Grundzügen damit erkennbaren **Europä-**

**ischen Sozialmodells.** Dieses sich im Laufe des Zusammenwachsens in Europa herauskristallisierende Modell allerdings ist derzeit im Zuge der EU-Erweiterung einerseits, durch widerstreitende Prioritätensetzungen zwischen den Grundprinzipien der Wirtschafts- und Marktfreiheiten sowie sozialer Grundrechte und -standards andererseits einer ernsthaften Belastungsprobe ausgesetzt. Es geht dabei um nichts weniger als die zukünftige Gestaltung des erweiterten Europa im Interesse aller seiner Bürger und damit die durch negative nationale Voten immer wieder in Frage gestellte Akzeptanz des Projekts Europa insgesamt.

Die Umsetzung und der Vollzug der in allen neuen Mitgliedsländern kodifizierten Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte sind dabei ein wesentlicher Prüfstein für die Gewinnung dieser Akzeptanz. Insofern ist die im Rahmen des vorliegenden Befragungsprojekts zur Praxis der Koalitionsfreiheit vorgenommene Real- und Defizitanalyse in Osteuropa gerade im Vergleich mit ausgewählten Ländern der alten EU 15 – im Besonderen mit skandinavischen, kontinental- oder südeuropäischen Staaten – von einer nicht zu unterschätzenden Aussagekraft. Dies beweisen die hier zusammengestellten Ergebnisse unter Nutzung weiterer aktueller und das Gesamtbild abrundender Quellen.

Angesichts der den bisherigen Bestand sozialer „Errungenschaften“ und des sozialen Fortschritts gefährdenden Herausforderungen des weltweiten Globalisierungsprozesses sind die hier zu Tage tretenden Fragestellungen alles andere als nur von marginaler Bedeutung. Gehen sie doch einher mit den sich ohnehin seit längerem zeigenden Trends des Verlusts von Organisationsmacht der Gewerkschaften als Interessenverband der Arbeitnehmer und ihrer Fähigkeit zur Beibehaltung der nötigen sozialen Balance und des Interessenausgleichs in einer dem Spiel der Marktkräfte ausgesetzten Gesellschaft. Damit steht mehr auf dem Spiel als die Sicherung überkommener Besitzstände, vielmehr geht es um die Frage einer wirksamen Interessenwahrnehmung insgesamt.

## 2.2 Bestimmende Merkmale der Koalitionsfreiheit und der Arbeitsbeziehungen in der EU 15

Um die z.T. divergierenden Entwicklungsmomente in Ost- und in Westeuropa besser einschätzen und beurteilen zu können, empfiehlt sich ein vergleichender Blick auf die traditionellen Rahmenbedingungen der Koalitionsfreiheit in ausgewählten Ländern der EU 15 (s. Kasten).

Als wesentliche Grundpfeiler des Europäischen Sozialmodells im Bereich der Arbeitsbeziehungen (industrial relations) erweisen sich hierbei traditionell folgende Ebenen:

- Betrieb – mit einer mit garantierten Rechten versehenen Interessenvertretung
- Branche – mit tariflichen Mindestregelungen der Entgelte und Arbeitsbedingungen
- Land – mit Beteiligungsrechten bei grundlegenden Entscheidungen (über Arbeitsrecht, Arbeitsmarktpolitik, Mindestlöhne), z.B. in nationalen Wirtschafts- und Sozialräten
- EU – mit Mitwirkungschancen im Brüsseler Wirtschafts- und Sozialausschuss, dem sektoralen sozialen Dialog, bei der Festlegung von EU-Richtlinien etc.

Dies alles scheint sich derzeit im Zuge der neu entstandenen Konstellation im erweiterten Europa mit seinen ständigen Verlagerungsprozessen

### **Die wesentlichen Charakteristika der Koalitionsfreiheit in Westeuropa** (am Beispiel nordischer und kontinentaleuropäischer Länder)

- (1) Es besteht eine seit über einem Jahrhundert währende Erfahrung des Arbeitsrechts, der Tarifpraxis und des Gewerkschaftsaufbaus mit beachtlichen Organisationsgraden: in Skandinavien zwischen 75 und 80%, in Österreich 33%, in Deutschland allerdings nach der Einigung abgesunken auf rd. 20%.
- (2) Es herrscht rechtliche Satzungsautonomie der Koalitionen mit möglichst wenigen gesetzlichen Vorschriften, d.h. teilweise ohne spezielle Gewerkschaftsgesetze – bis hin zur Praxis von closed shops mit ihrem Problem der negativen Koalitionsfreiheit.
- (3) Für die Mehrheit der Beschäftigten gibt es eine gewerkschaftliche oder institutionelle Interessenvertretung mit rechtlich garantierten Mindeststandards der Beteiligung – durch die Europäischen Betriebsräte nun auch im internationalen Rahmen.
- (4) Es besteht rechtliche Autonomie der Koalitionen zum Abschluss bilateraler Vereinbarungen nach Form und Inhalt. Ihre marktordnende Funktion auch in der Branche ist anerkannt. Staatliche Intervention erfolgt allenfalls zur Sicherung der Gleichbehandlung (z.B. durch Allgemeinverbindlicherklärung/general extension).
- (5) Das Streikrecht als ultima ratio gilt ohne detaillierte einschränkende Vorschriften und wird allenfalls durch Paritätsgrundsätze zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der Koalitionen (Kampfparität) reguliert. Teilweise besteht eine ausgeprägte Tradition gewerkschaftlicher Militanz.
- (6) Es gibt eine hohe Tarifbindungsrate der Beschäftigten. Mindestlöhne als Lohnuntergrenzen wurden in Österreich und Deutschland erst ein Thema, seit die Tarifbindung sinkt (als Folge der Migration aus Osteuropa, der Transformation in Ostdeutschland).
- (7) Arbeitsgerichte mit Beteiligung von Vertretern der Koalitionen als Laienrichter sowie die Arbeitsinspektion garantieren die Respektierung der Koalitionsfreiheit und die Einhaltung bestehender Normen des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts. Neue Probleme entstehen hier allerdings durch Eingriffe von außen (so. die jüngsten Urteile zum Streik- und Tarifrecht des EuGH).

bestehender Standorte Richtung Osten (auch über Osteuropa hinaus) und seiner Infragestellung nationaler Arbeitsstandards in einer globalisierten Wirtschaft zu verändern. Der neoliberale Mainstream, der auch die Brüsseler Administration ebenso wie auch die Rechtsprechung durch den EuGH erfasst hat, verstärkt in manchen Punkten diesen Trend eher als ihn zu korrigieren.

Einziges Korrektiv bilden dagegen die für die EU geltenden Mindeststandards des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts, wie sie das Gemeinschaftsrecht in Form zahlreicher Richtlinien festschreibt. Als besonders innovative Beispiele sind hier die Richtlinien zu Europäischen Betriebsräten 1994 sowie zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer 2002 zu nennen, ebenso die Praxis der Beteiligung der Sozialpartnerverbände am politischen Entscheidungsprozess und ihren Möglichkeiten im Rahmen des Europäischen Sozialdialogs.

Eckpfeiler ist und bleibt nach wie vor das diese Richtlinien umsetzende nationale Arbeitsrecht und dessen Vollzug durch sozialen Dialog auf allen Ebenen. Die Koalitionsfreiheit bildet hierbei einen entscheidenden Angelpunkt. Ohne sie fehlt es an den nötigen handlungsfähigen Akteuren.

Dieser Aspekt wurde bei den bisherigen Heranführungsstrategien der EU gegenüber den neuen Mitgliedsländern mit ihren periodischen Screening-Prozessen und zahllosen Projekten (etwa im Rahmen des PHARE-Programms) oft übersehen. Üblicherweise wurde hier mehr auf die formale Übernahme des »acquis communautaire« geachtet als dessen tatsächliche Umsetzung samt ihren praktischen Voraussetzungen.

Die Ergebnisse der Befragung zur Praxis der Koalitionsfreiheit und der Gewerkschaftsrechte in Osteuropa in Zusammenarbeit mit den Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Warschau und Belgrad machen die hier bestehenden Fragen und Defizite erstmals in aller Deutlichkeit klar. Zentrale Punkte sind hierbei:

- Welche tatsächlichen Hürden bestehen für den Beitritt zu einer Gewerkschaft in den einzelnen Ländern?
- Welche Vorschriften und Einschränkungen sieht der Gesetzgeber für eine beabsichtigende Gewerkschaftsgründung bzw. -vertretung vor?
- Welche rechtlichen und praktischen Hemmnisse existieren für die Bildung einer Gewerkschaftsvertretung in einem Betrieb, welche Grenzen schränken die mögliche Errichtung einer Interessenvertretung, vor allem in den vielen Kleinunternehmen, ein?
- Wieweit wirken Diskriminierung von Gewerkschaftern und Mandatsträgern und offene Verstöße gegen das bestehende Arbeitsrecht, welche tatsächlichen Chancen bestehen, diese zu kontrollieren und einzudämmen?

Damit wiederum sind bereits eine Reihe weitreichender Fragen definiert mit Auswirkungen auch für die Tarifvertragspolitik, das Arbeitskampfrecht und die jeweiligen Verteilungsbilanzen insgesamt. Diese Befunde im einzelnen aufzulisten und in ihren Folgen darzustellen ist Aufgabe des zentralen Teils der Studie zum Stand des Sozialdialogs in dem breiten Spektrum Osteuropas und des westlichen Balkans.

### 3. Aktueller Stand des Sozialdialogs in Mittelost- und in Südosteuropa

Als Hauptprobleme der Koalitionsfreiheit in Osteuropa zeigen sich als Ergebnis der folgenden länder- und regionenbezogenen Detailanalyse besonders zwei Aspekte:

- Zum einen die bestehenden **rechtlichen Restriktionen** der Koalitionsfreiheit durch Gesetz sowie Gewerkschaftssatzung in Osteuropa – insbesondere, was die Gründung und den oft eingeschränkten Beitritt zu einer Gewerkschaft betrifft. Dadurch bleiben im Einzelfall bedeutende Arbeitnehmergruppen von einer Beteiligung und den Ergebnissen des Sozialdialogs ausgeschlossen, mit weit reichenden Folgen für ihre Lebenslage.

Hinzu kommen die ohnehin wirksamen Pressionen seitens unduldsamer Arbeitgeber sowie einer für solche Fragestellungen nicht aufgeschlossenen Öffentlichkeit als Reaktion auf die kollektiven Zwänge der Vergangenheit. Kollektive Aktivitäten wie Tarifverhandlungen oder gar Arbeitskämpfe fallen damit von vornherein unter ein negatives Licht.

- Unter diesen strukturellen Hemmnissen leidet zum anderen ganz wesentlich die gerade im Systemwandel erforderliche **capacity building** der Arbeitnehmer- wie indirekt auch der Arbeitgeber-Organisationen in den Transformationsländern. Bis zu einem positiven Image der vormals staatstragenden Gewerkschaften ist im Einzelfall ein weiter Weg. Hinzu kommt allenthalben ein hier teilweise außergewöhnlich ausgeprägter Verbandspluralismus. Dieser bedingt naturgemäß eine ebenso ausgeprägte Zersplitterung der organisatorischen, finanziellen wie auch personellen Ressourcen der Gewerkschaften. Zentral bleibt als Frage, ob diese Verbändevielfalt auch eine Kooperation innerhalb der jeweiligen Bänke der Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Sinne eines effizienten sozialen Dialogs erlaubt, oder aber diesen eher verhindert.

Vom Organisationsgrad und der jeweiligen Aufstellung der Gewerkschaften hängt die Wirksam-

keit der Interessenvertretung im Betrieb, in der Tarifpolitik sowie in den vorhandenen tripartiten Gremien der nationalen Wirtschafts- und Sozialräte entscheidend ab.

#### 3.1 Die Problematik in den zehn neuen EU-Mitgliedsländern Osteuropas

Die folgenden Analyseschritte beziehen sich zunächst auf die rechtliche und faktische Situation in den acht seit 2004 in die EU integrierten Länder Mittelosteuropas (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn) sowie die 2007 hinzu gekommenen Länder des östlichen Balkan Bulgarien und Rumänien.

Die gesetzlichen Grundlagen freier Gewerkschaften erstrecken sich hier gemäß ILO-Konventionen 87, 98 und 135 immer, wie oben für Westeuropa skizziert,

- sowohl auf den ungehinderten Zusammenschluss und Gewerkschaftsbeitritt (und damit entsprechende Rekrutierungschancen am Arbeitsplatz)
- als auch die erforderliche Interessenvertretung und Beteiligung vor Ort – mindestens entsprechend den Anforderungen der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation 2002;
- auf die faktische Möglichkeit des Abschlusses von Kollektivvereinbarungen für jeweils möglichst alle Beschäftigten, wozu auch faire Voraussetzungen für das Mittel des Arbeitskampfes gehören,
- und, nicht zuletzt, was viel zu oft bei einer rein formalen Betrachtung ausgeblendet wird, auf eine wirksame Kontrolle und Sanktionierung im Falle einer Missachtung der genannten fundamentalen Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte (s. Näheres dazu in den Textauszügen in Anh. 2).

Man würde – im Blick auf Osteuropa – der Europäischen Kommission eine schlechte Kontrolle attestieren, wollte man behaupten, sie hätte in den langjährigen Screening-Verfahren nicht ausreichend auf die Übernahme des internationalen Rechts zur Sicherung der Koalitionsfreiheit in den neuen Mitgliedsländern der EU geachtet. Die rechtlichen Voraussetzungen für den Sozialdialog sind rein formal nahezu ausnahmslos gegeben. Gesetzestexte und -novellierungen gibt es genug – problematisch ist ihre Umsetzung.

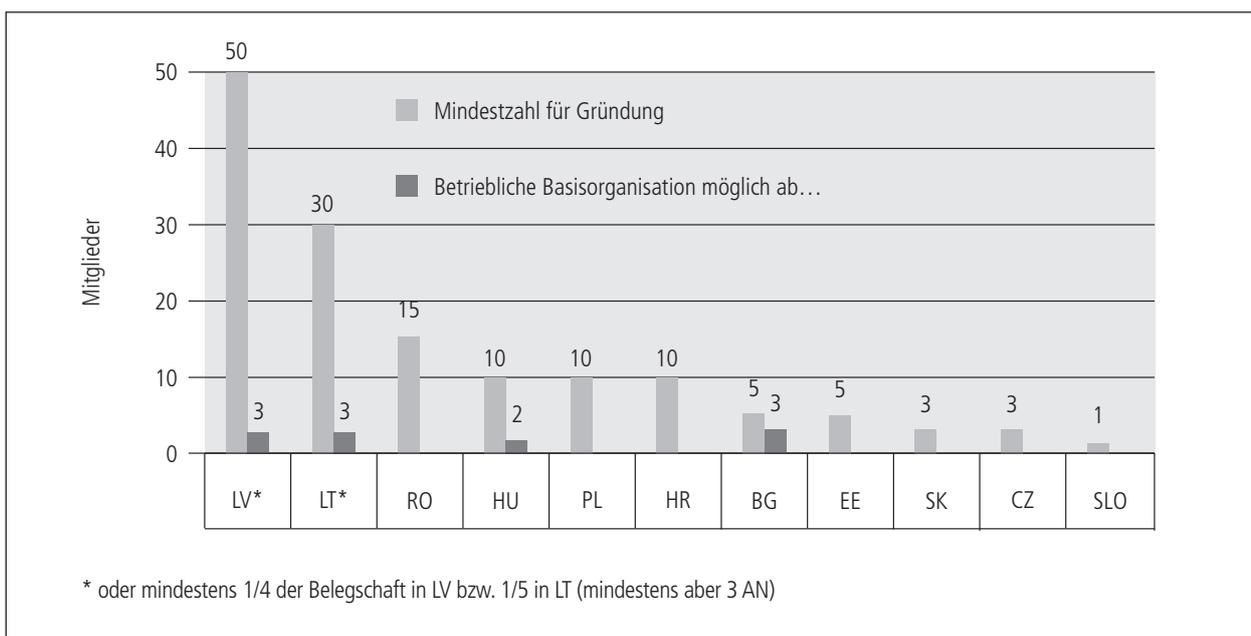
In manchen für das Funktionieren der gewerkschaftlichen Interessenvertretung wichtigen Teilbereichen – so der noch näher zu belegenden Eindruck aus einem formalen Rechtsvergleich – gibt es hier sogar eher eine hinderliche Überregulierung, etwa was spezielle Gewerkschaftsgesetze, die anzuwendenden Repräsentativitätskriterien und Registrierungspflichten, Ausschlüsse bestimmter Personen von einer Mitgliedschaft, die Vorschriften zur Beilegung von Konflikten – und nicht zuletzt die teilweise äußerst restriktive Streikgesetzgebung betrifft, die einen Arbeitskampf oft nahezu unmöglich machen.

### 3.1.1 Einengende Vorschriften zur Bildung einer gewerkschaftlichen Organisation

Eine detailversessene Regulierung beginnt bereits mit den gesetzlichen Bestimmungen über **Mindestzahlen** zur Bildung einer **gewerkschaftlichen Basisorganisation** – sowohl für ihre Gründung vor Ort als auch die Einrichtung einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung (Übersicht 2). Dies findet seine Ergänzung durch Satzungen der Gewerkschaften, die vielfach eine Interessenvertretung z.B. in der rasant gewachsenen Zahl der mittlerweile allenthalben dominierenden kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bereits dadurch weitgehend ausschließen, dass sie eine bestimmte Mindestzahl von Mitgliedern für die Wahrnehmung einer Interessenvertretung als betriebliche Gewerkschaftsvertretung zwingend vorschreiben.

Die Bedeutung dieser mehr oder weniger große Arbeitnehmergruppen ausschließenden gesetzlichen bzw. Satzungs-Bestimmungen der jeweiligen Gewerkschaften kann man ermessen, wenn man in Betracht zieht, dass sich vielfach das Tarifgeschehen nur im Betrieb abspielt, was immer das Vorhandensein einer entsprechenden Grundorganisation voraussetzt (so etwa in Polen, Ungarn und den baltischen Ländern – s. Näheres unten in Abschn. 3.1.6).

Übersicht 2: **Rechtliche Bedingungen für die Bildung einer Gewerkschaftsvertretung**





Mit solchen Vorschriften sind jedoch auch Regulierungen der Koalitionsfreiheit verbunden, die sich einschneidend auswirken können – soweit damit ferner auch bestimmte Personengruppen von der Möglichkeit der Mitgliedschaft ausgeschlossen sind (s.u. 3.1.2).

Insgesamt besteht ein dichtes Netz an Normen zur **Regulierung der Verbändelandschaft** sowohl für die Arbeitgeber- wie auch Gewerkschaftsorganisationen mit vielfach äußerst detaillierten Vorschriften im Vergleich zur Praxis in Westeuropa (Übersicht 4).

Vor allem in Ländern mit einem ausgeprägten Verbandspluralismus gibt es somit sowohl spezielle Gewerkschaftsgesetze wie auch detaillierte Vorschriften zur Feststellung der Repräsentativität einer Organisation, womit bestimmte Rechte und Pflichten verbunden sind. Ein einheitliches Arbeitsgesetzbuch findet sich überall in Osteuropa mit Ausnahme Estlands, das lediglich eine Reihe von Spezialgesetzen des Arbeitsrechts (ähnlich wie in Deutschland) kennt.

Im Unterschied zu diesem Tableau ist in Westeuropa neben den allgemeinen Verfassungsgarantien der Koalitions- und Verhandlungsfreiheit die Tätigkeit der Gewerkschaften insbesondere in Skandinavien, Österreich und Deutschland deutlich weniger reguliert. In diesen Ländern gibt es weder rechtliche Vorschriften zur Repräsentativität noch spezielle Verbandsgesetze für die Gewerkschaften, allenfalls für eine Interessenvertretung in Unternehmen bzw. öffentlichen Verwaltungen sowie im Tarifvertragsrecht.

3.1.2 Hemmnisse des Gewerkschaftsbeitritts

Rechtliche und praktische Zugangsbarrieren bestehen in Osteuropa sowohl hinsichtlich der Methode des Beitritts wie auch seitens bestimmter Personengruppen sowohl durch Gesetz wie auch Gewerkschaftssatzung (Übersicht 5).

In einer Zusammenfassung zeigen sich somit folgende von einem Gewerkschaftsbeitritt *ausgeschlossene Personengruppen* in vielen Ländern durch Gesetz oder Satzung:

Übersicht 4: **Gesetzliche Regulierung der Koalitionsfreiheit in Mittelosteuropa**

	Rechte der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände kodifiziert in ...			Gesetzliche Repräsentativitätskriterien
	Verfassung	Arbeitsgesetzbuch	Gewerkschafts-/ Arbeitgeber-Verbandsgesetz	
Estland	X	–	X	nein
Lettland	X	X	X	Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften
Litauen	X	X	X	nein
Polen	X	X	X	nein; nur bei Kollektivvereinbarungen mit Gewerkschaften
Tschechien	X	X	X	nein
Slowakei	X	X	–	nein
Ungarn	X	X	–	auf allen Ebenen: für Gewerkschaften und Arbeitgeber
Slowenien	X	X	X	auf allen Ebenen: nur für Gewerkschaften
Bulgarien	X	X	–	Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften
Rumänien	X	X	X	Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften
Kroatien	X	X	X	nur für Gewerkschaften

- Nicht ständig oder nicht erwerbstätige Personen:
- Arbeitslose, Studenten, Rentner
- Werkvertragsnehmer, Scheinselbständige, Freiberufler
- Beschäftigte in bestimmten Bereichen des öffentlichen Dienstes: höhere Regierungsbeamte, Angehörige sicherheitsrelevanter Dienste wie Polizei, Grenzschutz, Telekommunikation, Angehörige der Streitkräfte
- Ausländer und Wanderarbeiter

Als noch gravierender kann sich der „Flaschenhals“ der Satzungsbestimmung auswirken, wonach ein Beitritt nur über eine betriebliche Basis-

organisation mit einer bestimmten Anzahl bereits vorhandener Mitglieder erfolgen kann, was wiederum auch eine bestimmte Belegschaftsgröße voraussetzt. Solche Bestimmungen entstammen der Anfangszeit der Transformation, als man noch die dominierende Betriebsgröße der sozialistischen Ära (mit Kombinat und größeren Unternehmen) im Blickfeld hatte.

Damit erreicht man nun aber das Gros der in den inzwischen gegründeten oder ausgegliederten **Klein- und Mikrobetrieben** tätigen Arbeitnehmer nicht mehr. Es kann daher nicht verwundern, dass derzeit entsprechende interne Satzungsdebatten geführt werden und als Alternative die Möglich-

Übersicht 5: **Barrieren des Gewerkschaftsbeitritts in Osteuropa**

	von Gewerkschaftsbeitritt ausgeschlossene Personen	Zugangsbarrieren
Litauen	Nur erwerbstätige Personen können Mitglieder werden, d.h. nicht: Studenten, Arbeitslose, Rentner, Freiberufler	Beitritt erfolgt normalerweise nur über die betriebliche Basisorganisation, im Ausnahmefall auch über Branche Möglichkeit einer „direkten Mitgliedschaft“ z.Z. in Diskussion
Lettland	Beitritt nur von Erwerbstätigen und Auszubildenden, nicht: Angehörige staatlicher Sicherheitsdienste (wie z.B. der Grenzpolizei u.a.)	Beitritt erfolgt normalerweise über die betriebliche Basisorganisation (hohe Barriere für kleine und mittlere Unternehmen – KMU)
Polen	Ausgeschlossen sind: nicht in einem ständigen Arbeitsverhältnis stehende Personen, Werkvertragsnehmer, Studenten, Scheinselbständige Beamte dürfen keine aktive Gewerkschaftsfunktion übernehmen	Beitritt je nach Gewerkschaftssatzung nur über die betriebliche Basisorganisation, die z.B. eine Mindestzahl von 10 Gewerkschaftsangehörigen voraussetzt. Diese Barriere schließt rd. 30% der Arbeitnehmer aus, die in KMU bis 10 Beschäftigte tätig sind.
Slowakei	rechtliche Hemmnisse nur für Angehörige der Streitkräfte	Es gibt ordentliche (d.h. erwerbstätige) und außerordentliche Mitglieder (Erwerbsunfähige, Rentner, in Mutterschutz oder Elternurlaub Befindliche, vorübergehend Arbeitsunfähige)
Estland	keine formalen Beschränkungen	Beitritt in der Regel über betriebliche Basisorganisation
Slowenien	keine formalen Beschränkungen	direkte (individuelle) Mitgliedschaft möglich, auch für Nichterwerbstätige
Ungarn	keine formalen Beschränkungen	Gleichbehandlungsgesetz 2003 soll Beitrittschancen eindämmen, aber geringe rechtliche Sanktionen. Beitritt auch von Ausländern möglich
Tschechien	keine formalen Beschränkungen	Beitritt auch für Ausländer und Wanderarbeiter möglich
Bulgarien	keine formalen Beschränkungen	Gesetz zum Schutz von Diskriminierung 2004 dämmt Hemmnisse ein
Rumänien	Ausgeschlossen sind hohe Regierungsbeamte, Angehörige von Polizei, Militär und Telekommunikation, nicht dagegen: Rentner	Voraussetzung für die Gründung einer Gewerkschaft ist ein bestehendes Arbeitsverhältnis
Kroatien	rechtlich nur Erwerbstätige zu Gewerkschaftsbeitritt befugt... Im Falle von Diskriminierung hat Arbeitgeber Beweislast	... zugleich entstehen indirekte Hemmnisse durch den extrem hohen Anteil befristeter Verträge bei Neueinstellungen (rd. 85%)

keit einer „direkten Mitgliedschaft“ oder anderer Wege des Gewerkschaftszugangs diskutiert werden. Die Notwendigkeit dazu demonstriert die im nächsten Abschnitt dokumentierte Zusammenstellung „kumulierender Filter“.

Wie oben aus Übersicht 5 ersichtlich, existieren andererseits in der Hälfte der 10 neuen EU-Mitgliedsländer keinerlei formale Barrieren des Gewerkschaftsbeitritts sowie erweiterte Möglichkeiten des Erwerbs der Mitgliedschaft. Dies ist aber noch nicht gleichbedeutend mit einem Schutz

von Gewerkschaftern vor Diskriminierung und erweiterten Chancen der Interessenvertretung vor Ort.

*Resultat: kumulierende „Filter“ erschweren Beitritt*

Nimmt man alle Barrieren eines erschwerten Zugangs zur Gewerkschaftsmitgliedschaft und damit zur ungeschmälernten Wahrnehmung der Koalitionsfreiheit in Osteuropa zusammen, so zeigt sich hier ein dreifacher „Filter“ unterschiedlicher Ausschlussgründe.

Filter 1: <b>Beitritt üblicherweise nur via betriebliche Basisorganisation möglich</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Litauen</li> <li>• Lettland</li> <li>• Polen</li> </ul>
Filter 2: <b>Betriebliche Basisorganisation erfordert Mindestzahl von Mitgliedern</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polen: 10</li> <li>• Kroatien: 10</li> <li>• Litauen: 3</li> <li>• Lettland: 3</li> <li>• Slowakei: 3</li> </ul>
Filter 3: <b>Aufnahme nur von erwerbstätigen Personen</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Litauen: keine Arbeitslosen, Studenten, Rentner</li> <li>• Lettland: Ausschluss nur von Angehörigen staatlicher Sicherheitsdienste (aber keine Beschränkung für in beruflicher Ausbildung Stehende)</li> <li>• Polen: keine befristet Beschäftigte, Werkvertragsnehmer, Rentner, Studenten</li> <li>• Slowakei: Nicht Erwerbstätige sind nur außerordentliche Mitglieder</li> <li>• Rumänien: Arbeitsverhältnis Voraussetzung, aber auch Rentner, nicht jedoch: Polizei, Streitkräfte, Mitarbeiter in Telekommunikation</li> <li>• Kroatien: rechtlich nur Erwerbstätige, in der Praxis aber häufig ignoriert</li> </ul>

Fazit: <b>höchste Hürden durch Kumulation der Filter</b>			
	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 Kumulation der drei Typen realer Beitritts-hemmnisse ergibt sich ein besonders hohes Ausmaß des faktischen Ausschlusses von Beschäftigten in KMU, d.h. vor allem in Branchen mit einer kleinbetrieblichen Struktur (wie in den zahlreichen Neugründungen des Dienstleistungssektors oder im Handwerk).

Dies kann erhebliche Anteile der Arbeitnehmer und damit mögliche Mitgliederpotenziale ausmachen von schätzungsweise bis zu 40% und mehr. Hinzu kommen weitere Hemmnisse des Beitrittsmotivs durch den zusätzlichen Ausschluss bestimmter Personengruppen von einer Regelung ihrer Arbeitsbedingungen durch Tarifvertrag (s. mehr in Abschn. 3.1.6), so dass im Extremfall der Kumulation dieser ungünstigen Faktoren nur eine Minderheit der abhängig Beschäftigten ein faktisches Interesse an einer Gewerkschaft besitzen wird. Zumal wenn diese auch noch mit einem Negativimage in der Öffentlichkeit behaftet ist und den Betroffenen seitens ihrer Arbeitgeber der Wind deutlich ins Gesicht bläst.

Ein ungehinderter **Betriebszugang** der Gewerkschaft zur Werbung und Betreuung von Mitgliedern ist ebenfalls nicht überall gewährleistet. In Ungarn z.B. ist dies nur dann der Fall, wenn bereits eine bestimmte Gewerkschaftsmitgliedschaft im betreffenden Betrieb nachzuweisen ist. Die Kontrolle der Einhaltung rechtlicher Bestimmungen ist damit ebenfalls erschwert (einschließlich der allgemeinverbindlich erklärten Tarifvorschriften).

### 3.1.3 Behinderung und Diskriminierung von Gewerkschaftern und Mandatsträgern

Es gibt – am sichtbarsten in den jährlichen Berichten des IGB über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten in aller Welt (zuletzt IGB 2009) – ein breit gefächertes „Sündenregister“ über die Schikanie von aktiven Gewerkschaftern und die Versuche der Verhinderung sich bildender Basisorganisationen sowie gewerkschaftlicher Werbe-Aktionen.

Übersicht 6: **Behinderungen der Koalitionsfreiheit von Gewerkschaftern (Falltypen)**

Individuelle Gewerkschaftsmitglieder	Gewerkschaftliche Mandatsträger
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einschüchterungsversuch und Mobbing</li> <li>• Zusage der Umwandlung befristeter Verträge im Falle des Austritts aus der Gewerkschaft</li> <li>• besondere Prämien für Nichtmitglieder einer Gewerkschaft</li> <li>• Vertragsänderung von Arbeits- zu Werkverträgen, was dann eine Gewerkschaftsmitgliedschaft ausschließt</li> <li>• Kündigungsdrohungen und vollzogene Entlassungen</li> <li>• Versetzungen auf ausgegliederte Werkteile, verbunden mit</li> <li>• Umgründungen und ggf. anschließender Werksschließung</li> <li>• Vereitelung von Werbe-Kampagnen im Betrieb</li> <li>• stets erneute Bestätigung des Beitragsabzugs vom Gehalt durch Arbeitgeber erwartet</li> <li>• Mißachtung von Gerichtsbeschlüssen zur Wiedereinstellung nach unrechtmäßiger Entlassung</li> <li>• Die Gewerkschaftsorganisationen sind verpflichtet, die Arbeitgeber periodisch über die Gesamtzahl der Gewerkschaftsmitglieder zu informieren (so etwa in Polen jeweils pro Quartal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Androhung und Vollzug disziplinarischer Maßnahmen</li> <li>• Versetzung auf Arbeitsplätze mit überhöhter Qualifikationsanforderung mit anschließender Maßregelung</li> <li>• Versetzung auf weit entfernte Arbeitsstätten</li> <li>• Gehaltsabzüge, Vorenthaltung zustehender Prämien und Zulagen</li> <li>• Bestechungsversuche oder hohe Abfindungen bei freiwilligem Ausscheiden</li> <li>• Kündigung aus disziplinarischen oder ähnlichen vorgeschobenen Gründen</li> <li>• Reduzierung bestehender Freistellungen</li> <li>• Verweigerung notwendiger Informationen und Konsultation</li> <li>• Ausgliederung von Betriebsteilen unterhalb einer für die Gewerkschaftsgründung bzw. -vertretung rechtlich notwendigen Größenordnung</li> <li>• Vorenthaltung eingezogener Mitgliedsbeiträge durch den Arbeitgeber</li> <li>• Verweigerung des Zutritts von Gewerkschaftsbeauftragten</li> <li>• wechselseitiges Ausspielen Betriebsrat und Gewerkschaft (vor allem bei unklarer Kompetenzverteilung)</li> </ul>

Als folgenschwer für die Betroffenen erweist sich der wiederholt geäußerte Tatbestand, dass selbst eklatante Rechtsverstöße nicht geahndet werden können oder Gerichtsurteile z.B. zur Wiedereinstellung nach ungerechtfertigter Kündigung nicht vollstreckt werden. Damit ist eine Schwachstelle des Arbeits- und Koalitionsrechts angesprochen, die durch einseitiges Verhalten der Justiz wie insbesondere auch das Fehlen spezialisierter Arbeitsgerichte bedingt ist. Verfahren vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit sind in der Regel von überlanger Dauer und damit im Ergebnis oft praktisch erfolglos.

Auf die Frage der rechtlichen Kontrollmöglichkeiten ist unten in Abschn. 3.1.9 noch gesondert einzugehen.

#### 3.1.4 Beitragsabzug und Problem der Mittelverteilung innerhalb der Gewerkschaft

Eine weitere Handhabe für diskriminierende und die Gewerkschaftsrechte verletzende Maßnahmen des Arbeitgebers ergibt sich aus der von der früheren staatssozialistischen Ära überkommenen und nach wie vor verbreiteten Praxis des Beitragseinzugs durch den Arbeitgeber, der zur Kontrolle und ggf. Einschüchterung von Mitgliedern und im Einzelfall zu einer verweigerten Weiterleitung der Beiträge an die Basisorganisation führt.

Auch diese Frage ist Gegenstand interner Diskussionen in den Gewerkschaften und der Suche nach passablen Alternativen zur Sicherstellung der funktionellen Unabhängigkeit wie auch finanziellen Stabilität der Gewerkschaften. Die Beitragshöhe ist ohnehin ein ständiger Gegenstand der Besorgnis, da die Satzungen zwar den zutreffenden Prozentsatz definieren, aber dennoch z.T. nur der jeweilige Mindestlohn, wie ihn der Arbeitgeber als offiziell gezahltes Entgelt ausweist, auch als Richtschnur der Beitragszahlung dient. Maßgeblich für die Frage der tatsächlichen Koalitionsfähigkeit eines Verbandes sind immer auch interne Regelungen, wohin die Beitragszahlungen fließen, und ob durch die Art der Verteilung die Gewerkschaftszentralen von Branche oder Dachverband ausreichend handlungsfähig sind. Generell ist festzustellen, dass

- durchschnittlich 60–80% – im Extremfall bis zu 90% – des Beitragsaufkommens bei der Basisorganisation im Unternehmen verbleiben und
- die Branchenorganisation und die Zentrale sich den Rest teilen müssen.

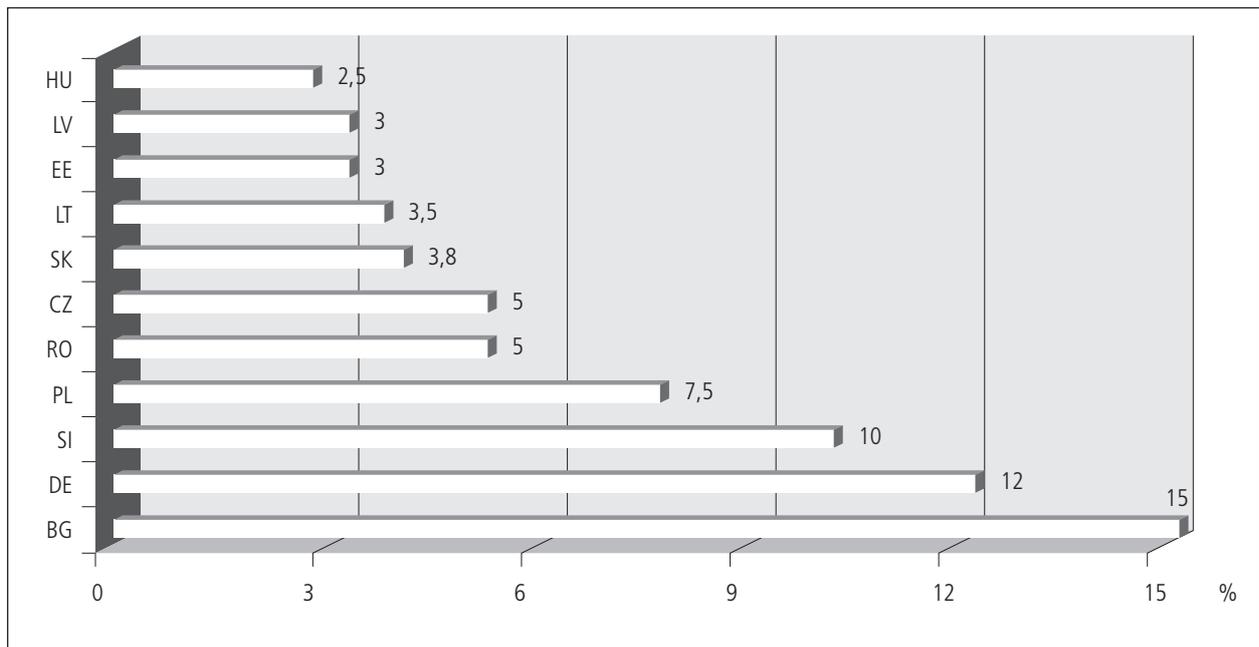
Für die Konföderationen und die sektoralen Mitgliedsverbände reicht die Mittelausstattung für Fachpersonal, PR- und Werbekampagnen, das Training und die wirksame Unterstützung von Tarifverhandlungen oder auch die internationale Präsenz in der Regel bei den hier ermittelten Prozentzahlen vielfach kaum aus – geschweige denn zur Bildung eines ggf. nötigen Streikfonds.

Wie die prozentuale Mittelaufteilung in den Budgets der nationalen Gewerkschaften aussieht, zeigt die folgende zumeist aus Interviews mit den nationalen Konföderationen hervorgehende Übersicht (vgl. Europäische Stiftung 2006/07). Das Beitragsaufkommen insgesamt bleibt zusätzlich in den Fällen sehr gering, wo es sich in seiner Höhe lediglich an dem Niveau des nationalen Mindestlohns bemisst (wie etwa in Ungarn und Lettland).

Aus der Art der Aufteilung folgt ein allgemein beklagter Mangel an finanziellen Ressourcen und damit auch der personellen Ausstattung mit juristischen oder Wirtschaftsexperten, Fachleuten für Tarifverhandlungen sowie die betriebliche Interessenvertretung (s. Hülsmann/Kohl 2006). Dies bezieht sich sowohl auf die Konföderationen wie auch ihre Mitgliedsverbände. Die vorwiegend dezentrale Mittelverwendung stellt sich damit ebenfalls als ungelöstes Problem der Interessenvertretung und Koalitionstätigkeit heraus.

Dieser Mangel verstärkt sich durch die Tatsache, dass es gerade in den Ländern mit einer gesetzlich vorgeschriebenen niedrigen Mindestzahl an Gründungsmitgliedern auch eine enorme Anzahl nicht mit einem Dachverband liierter gewerkschaftlicher Kleinorganisationen gibt (Extrembeispiel: Polen mit über 300 autonomen, d.h. nicht an eine Konföderation angebotenen Branchenföderationen neben den rd. 23.000 als juristische Personen registrierten Betriebsgewerkschaften).

Übersicht 7: Für den Dachverband entfallender Anteil der Beträge (%)



### 3.1.5 Unterschiedliche Regelungen der Interessenvertretung der Beschäftigten im Betrieb

Die betriebliche Interessenvertretung in Osteuropa ist traditionell eine Domäne der lokalen Gewerkschaftsvertretung. Sie erfasst hier jedoch heute generell nur eine Minderheit der Beschäftigten, zumal in KMU, die weitgehend „gewerkschaftsfrei“ bleiben. Der Prozentsatz der durch eine Repräsentation vor Ort vertretenen Arbeitnehmer erhöht sich substantiell dort, wo zusätzlich eine von allen gewählte institutionelle Vertretung in Form von Betriebsräten eingerichtet werden kann (Übersicht 8). Dies ist seit Beginn der 90er Jahre in Ungarn und Slowenien der Fall (ferner seit 1996 in Kroatien und 2003 in der Slowakei) sowie in Umsetzung der EU-Richtlinie 2002 (zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer) neuerdings prinzipiell auch in Lettland und Estland und in eingeschränkter Form auch in den meisten osteuropäischen Ländern rechtlich möglich, wenn auch bisher kaum angewandt (zur Sonderform des „tschechischen Modells“ s. u. Abb. 9).

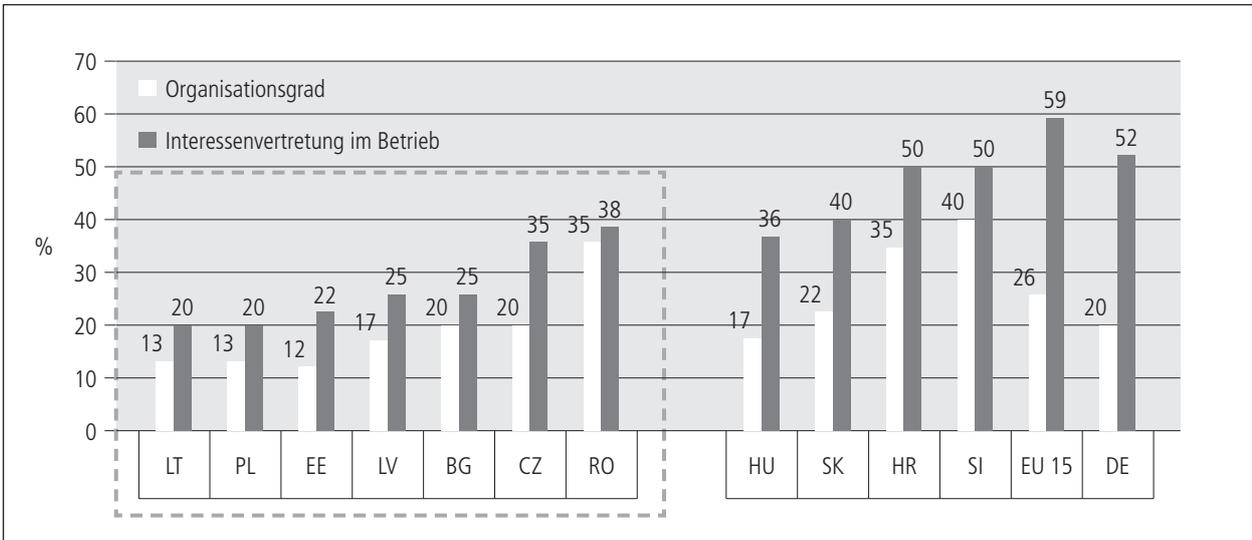
In Westeuropa mit seiner längeren Tradition institutioneller Betriebsräte herrscht durchweg ein dichteres Netz einer gesetzlich begründeten Inte-

ressenvertretung, die einen niedrigen Organisationsgrad auszugleichen in der Lage ist (Beispiel Deutschland – mehr zu allen Ländern der EU 15 in dieser Frage s. die Übersichten 5.3 und 5.4 im Anhang).

Trotz relativ niedrigem Organisationsgrad ist eine höhere Vertretungsrate mit auch positiven Effekten für die gewerkschaftliche Präsenz vor Ort dort gegeben, wo neben einer Gewerkschaftsvertretung und mit deren Zustimmung auch eine allgemeine, von der Gesamtbelegschaft gewählte Arbeitnehmervertretung mit gesetzlich garantierten Mitwirkungsrechten besteht (s. rechte Hälfte der Übersicht 8, beginnend mit Ungarn).

Voraussetzung für ein funktionierendes und sich ggf. wechselseitig verstärkendes Zusammenspiel ist, dass ein klarer Schnitt der **Arbeitsteilung** zwischen Gewerkschaft als Tarifpartei einerseits und gesetzlicher Interessenvertretung andererseits eindeutig definiert ist mit ihren spezifischen Kompetenzen für die Umsetzung und Kontrolle der Einhaltung der Tarifverträge, der Regelung personeller und sozialer Fragen im betrieblichen Alltag sowie der Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes der Betroffenen. Für die Mitgliedwerbung und -bindung kann dies, wie internatio-

Übersicht 8: **Anteil der durch Gewerkschaft sowie Betriebsräte vertretenen Arbeitnehmer im Unternehmen** (im Verhältnis zum jeweiligen Organisationsgrad)



nale Erfahrungen belegen, eine positive Hilfe sein, soweit die Gewerkschaften sich dieses Instruments aktiv bedienen.

Das EU-Gemeinschaftsrecht hat dem Aspekt eines Mindestrahmens einer Arbeitnehmersvertretung und -mitwirkung durch die Richtlinie 2002 zur Information und Konsultation deutlichen Auftrieb gegeben (zu den Essentials dieser Richtlinien s.

den in Anhang 3 abgedruckten Auszug aus ihren wichtigsten Bestimmungen). Rechtzeitige und umfassende Information ist entscheidende Voraussetzung jeglicher wirksamen Beteiligung durch Gewerkschaften sowie Betriebsräte. Die nationalen Regierungen der neuen Mitgliedsländer haben diesen von der EU in Analogie zu den Bestimmungen über Europäische Betriebsräte ausgehenden Impuls vor und nach dem jeweiligen Beitrittster-

Übersicht 9: **Drei Formen betrieblicher Interessenvertretung in Osteuropa**

1. Nur gewerkschaftliche Interessenvertretung(en)	2. Alternativ: Gewerkschaftsvertretung oder Betriebsrat	3. Duale Vertretung: durch Betriebsrat + Gewerkschaft
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estland (übliche Praxis trotz erweitertem Gesetz 2006, s. 3.)</li> <li>• Lettland (übliche Praxis, trotz neuem Gesetz 2002, s. 3.)</li> <li>• Litauen (übliche Praxis, trotz Spezialgesetz 2005, s. 2.)</li> <li>• Polen (bis 2006/08, ausgenommen staatliche Betriebe)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tschechien (ab 2001)*</li> <li>• Litauen (Spezialgesetz 2005)*</li> <li>• Polen (Gesetz 2006, umzusetzen bis 2008: Betriebsratswahlen in Unternehmen ab 50 Beschäftigte möglich, soweit keine Gewerkschaftsvertretung vorhanden)*</li> <li>• Rumänien (ab 2003 bzw. 2007: Betriebsrat möglich, soweit keine Gewerkschaftsvertretung)**</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungarn (ab 1992)</li> <li>• Slowenien (ab 1993)</li> <li>• Kroatien (ab 1996)</li> <li>• Lettland (Gesetz 2002, selten angewandt)**</li> <li>• Slowakei (ab 2003, selten)</li> <li>• Estland (ab 2007, selten)**</li> <li>• Bulgarien (ab Mitte 2006, noch äußerst selten)***</li> </ul>

\* In Tschechien, Litauen und Polen können Betriebsräte prinzipiell nur dann und solange tätig sein, als (noch) keine Gewerkschaftsvertretung im Betrieb vorhanden ist („tschechisches Modell“). Die Wahlmodalitäten in Polen verstoßen gegen die „negative Koalitionsfreiheit“ (Urteil des Verfassungsgerichts 2008).

\*\* In Lettland, Litauen, Estland sowie Rumänien haben Betriebsräte ggf. auch das Recht zum Abschluss von Tarifverträgen, in den baltischen Staaten sogar zur Durchführung eines Arbeitskampfes, falls und solange keine lokale Gewerkschaftsvertretung im Betrieb existiert.

\*\*\* Zur Wahrnehmung ihrer Informations- und Konsultationsrechte kann die Belegschaft ein besonderes Vertretungsgremium wählen, ab 50 Beschäftigte auch neben einer bestehenden Gewerkschaftsvertretung.

min in unterschiedlicher Form umgesetzt, wie Übersicht 9 zeigt (zu den Strukturen der betrieblichen Interessenvertretung und der Umsetzung dieser Richtlinie in Westeuropa siehe zum Vergleich die im Anhang wiedergegebene Übersicht 5.3).

Dort, wo die Gewerkschaften die Einführung von Betriebsräten als neues Element der Interessenvertretung akzeptiert und unterstützt haben – wie in Slowenien und nach anfänglicher Skepsis auch in Ungarn – konnten sie diese Gremien durch ihre eigenen Mitglieder auch weitestgehend besetzen und die gesetzlichen Rechte der Information und Beteiligung für sich nutzen. (Bei fehlenden Betriebsräten in Ungarn, Bulgarien und Kroatien gehen deren Beteiligungsrechte im Übrigen automatisch auf eine vorhandene Gewerkschaftsvertretung über). Als für die wechselseitige Kooperation zwischen Gewerkschaft und Betriebsräten wichtig erweisen sich u.a. Training und Beratung von Betriebsräten durch die Gewerkschaftsorganisation sowie umgekehrt die sich aus diesem Instrument ergebenden erweiterten Chancen einer Mitgliederrekrutierung (s. das Beispiel Slowenien).

Wo die Gewerkschaften umgekehrt dieses neue Instrument der Interessenvertretung als unwillkommene Konkurrenz sehen – was deren rechtliche Ausstattung und die Vorliebe mancher Arbeitgeber für dieses Vertretungsorgan z.T. durchaus plausibel erscheinen lassen kann – bleibt die Bildung von Betriebsräten bisher marginal und damit praktisch unwirksam.

Dies gilt insbesondere für Tschechien, wo das Prinzip gilt, dass ein Betriebsrat nicht gebildet werden kann, wo eine Gewerkschaftsvertretung besteht, und seine Tätigkeit automatisch einstellen muss, sobald sich eine solche Repräsentanz aus mindestens drei Mitgliedern etabliert und eine betriebliche Kollektivvereinbarung abgeschlossen hat. Diese Unvereinbarkeit – bekannt als „tschechisches Modell“ – wurde in der Folge auch in Litauen und Polen in modifizierter Form übernommen. Mit der Variante, dass eine bestehende Gewerkschaftsvertretung in Polen bis jetzt umgewandelt werden konnte in einen Betriebsrat, um in den Genuss der entsprechenden gesetzlichen Informations- und Beteiligungsrechte zu gelangen. Dies allerdings hat das Verfassungsgericht durch Urteil vom 1. Juli 2008 als unvereinbar mit

dem Prinzip der „negativen Koalitionsfreiheit“ erklärt, zumal ein gewählter Betriebsrat bei nachträglicher Bildung einer Gewerkschaftsvertretung rechtlich nur noch 6 Monate im Amt bleiben durfte (geändert jetzt durch Gesetzesnovelle vom Juli 2009). In Litauen wiederum besteht eine gesetzliche Pflicht zur Kooperation mit einer sich nach seiner Wahl bildenden Gewerkschaftsvertretung, widrigenfalls die Belegschaft eines der beiden Gremien mit seiner Interessenvertretung beauftragen muss – in einem solchen Falle maximal bis zum Ende der Wahlperiode des Betriebsrats. (Zur rechtlichen „Ausstattung“ der Betriebsräte in Ost- sowie Südosteuropa in vergleichender Sicht s.u. Abschn. 4.2).

Durch diese Form und Praxis der Interessenvertretung wird der Anteil der jeweils vertretenen Beschäftigten keineswegs ausgeweitet (s. Übersicht 8). Zumal dem erneut wie bereits bei der Gründung einer betrieblichen Basisvertretung eine quantitativ hohe Hürde entgegensteht.

*Wiederum: Ausschluss vieler Arbeitnehmer durch Erfordernis einer Mindestzahl*

Als entscheidendes Problem der praktizierten Koalitionsfreiheit in Osteuropa tritt auch hier das rechtliche Erfordernis einer bestimmten Größenordnung für die Bildung von Betriebsräten in Erscheinung, was die inzwischen angewachsene Zahl von Beschäftigten in kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) erneut über den vom Gemeinschaftsrecht her definierten Rahmen hinaus benachteiligt.

In Polen kann erst in Betrieben ab 50, in Estland ab 30, und in Rumänien, Bulgarien und Kroatien ab 20 Beschäftigte ein Betriebsrat mit den Rechten aus der EU-Richtlinie 2002 gebildet werden (s. Übersicht 10). Der Vergleich mit den analogen Schwellenwerten für die Bildung einer Gewerkschaftsvertretung (s. oben Übersicht 2) zeigt, dass es in Polen, Bulgarien, Rumänien wie auch Kroatien einer weit größeren Belegschaftsstärke bedarf, um eine institutionelle Interessenvertretung gemäß dem nationalen Gesetz wählen zu können.

Abgesehen von dem Sonderfall, dass in Polen bisher ein von der Belegschaft gewählter Betriebsrat praktisch nur tätig werden konnte, solange keine gewerkschaftliche Basisorganisation bestand oder

sich in einen „Betriebsrat“ umgewandelt hatte, bewirkt die hohe Hürde von mindestens 50 Betriebsangehörigen, dass derzeit rd. 46%, d.h. fast die Hälfte aller polnischen Arbeitnehmer rechtlich von einer Interessenvertretung durch Betriebsräte und damit von der Wahrnehmung ihrer Rechte aus der Informations- und Konsultations-Richtlinie 2002 ausgeschlossen bleiben. Da wegen der bereits erwähnten rechtlichen und Satzungsbestimmungen in diesem Land Klein- und Mittelbetriebe in über 80% der Fälle derzeit als „gewerkschaftsfrei“ gelten, bedeutet diese gesetzliche Einschränkung, dass für diesen Personenkreis praktisch keine Verbesserung ihrer Koalitionsrechte durch die neuere Gesetzgebung erfolgen konnte.

In Ungarn sind für die Bildung einer institutionellen Arbeitnehmervertretung mindestens 15 Arbeitnehmer in einem Betrieb erforderlich, in den übrigen Ländern kann auch in Kleinstbetrieben unter 10 Beschäftigte ein Belegschaftsvertreter zur Interessenwahrnehmung gewählt werden, wenn auch z.T. mit dann geringeren Beteiligungsrechten.

In Westeuropa erfolgte die Umsetzung der EU-Richtlinie 2002 ebenfalls keineswegs problemlos – sowohl was die Schwelle hinsichtlich der Bildung einer institutionellen Interessenvertretung durch

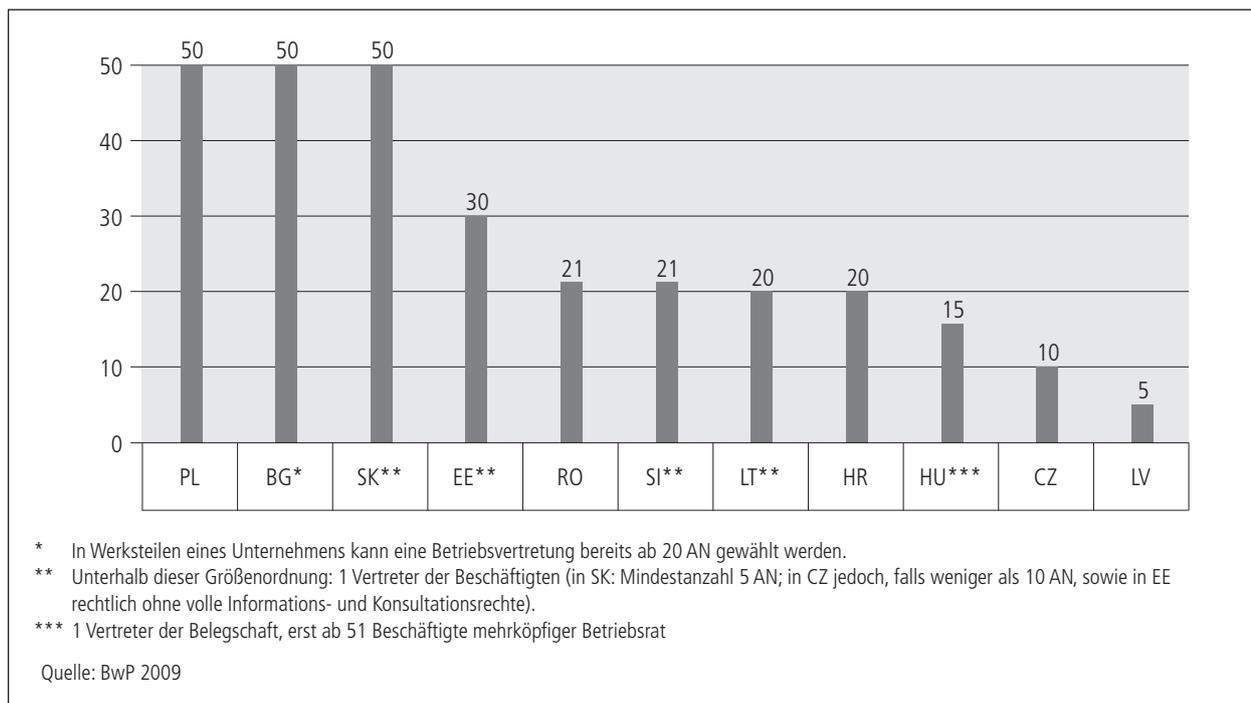
Betriebsräte als auch die Einführung eines speziellen *information and consultation forum* (in Irland und England) betrifft (s. mehr in den Übersichten über Formen und rechtlichen Barrieren einer Arbeitnehmervertretung in Anh. 5.1 bis 5.4). In mehreren Fällen bedurfte es erst einer Klage der Kommission vor dem EuGH, um die Schaffung erweiterter Vertretungsstrukturen zu verwirklichen (EC 2008; EIRO 2008).

Zur rechtlichen **Ausstattung und Kompetenzen der Betriebsräte** in den 10 neuen EU-Mitgliedsländern insgesamt siehe mehr im detaillierten Übersichtstableau in Anhang 3.2.

*Mitwirkung von Arbeitnehmervertretern in Aufsichtsräten und in EBR*

In größeren Unternehmenseinheiten ist eine Beteiligung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten in den baltischen Staaten rechtlich nicht vorgesehen, in Rumänien und in Bulgarien in bestimmten Fällen durch einen Gewerkschaftsvertreter im Board (ohne Stimmrecht); in Polen in einer Größenordnung zwischen einem Drittel und zwei Fünfteln der Aufsichtsratsmandate (je nach dem Anteil der – noch – vorhandenen Staatsbeteiligung) sowie ggf. einem Arbeitnehmervertreter im management board.

Übersicht 10: **Mindestzahl von Beschäftigten für die Bildung eines Betriebsrats**



In Kroatien ist in Unternehmen ab 200 Beschäftigten bzw. in Unternehmen mit einer mindestens 25%igen Staatsbeteiligung die Beteiligung eines Belegschaftsvertreters im Aufsichtsrat rechtlich möglich.

In den übrigen Staaten Mittelosteuropas besteht das Recht einer Drittelbeteiligung jeweils ab 50 Beschäftigte in Tschechien und in der Slowakei (in Staatsbetrieben hier sogar mit paritätischer Beteiligung) sowie ab 200 Beschäftigte in Ungarn.

Ab 500 Beschäftigte ist in Slowenien eine Drittelbeteiligung im Aufsichtsrat sowie je nach Satzung in größeren Unternehmen auch eine paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer möglich. In Unternehmen über 1000 Arbeitnehmer hat in diesem Land der Betriebsrat das Recht, einen Arbeitsdirektor als Mitglied des Vorstands zu nominieren. Durch diese Beteiligungsformen bestehen erweiterte Chancen einer frühzeitigen Information und damit Einwirkung auf die Unternehmens- wie auch die Personalplanung

Eine besondere Dynamik zur Europäisierung der Arbeitsbeziehungen entfalten zweifellos die durch die EU-Richtlinie 1994 geschaffenen **Europäischen Betriebsräte** (EBR). Sie sind dann einzurichten, wenn eine Konzernmutter mit mehr als 1.000 Beschäftigten in einer ausländischen Tochter mehr als 150 Arbeitnehmer aufweist. Hauptkompetenzen sind die zeitgerechte Erhaltung und die Diskussion von Informationen zur wirtschaftlichen und finanziellen Lage innerhalb des Konzerns sowie zur Geschäftsplanung (ähnlich wie bei der EU-Richtlinie 2002). Damit besteht die Möglichkeit der Entwicklung einer gemeinsamen Arbeitnehmerstrategie und ggf. von Alternativen zu den Unternehmensplänen.

In Osteuropa sind die entsprechenden rechtlichen Regelungen zur Einrichtung von EBR gegeben, als Problem bleibt – wie auch in Westeuropa – ihre Umsetzung (zur Verbreitung von EBR s. die Daten der EWC-Database von ETUI). Derzeit sind in rd. 30% der 820 in Europa bestehenden EBR Vertreter auch aus den neuen EU-Mitglieds- und Kandidatenländern, die aber nur gut die Hälfte aller dort liegenden Werkteile repräsentieren.

### 3.1.6 Tarifvertragsrecht und -praxis, Abdeckung der Arbeitnehmer durch Kollektivverträge

In Osteuropa werden die Tarifverträge ganz überwiegend (mit Ausnahme von Slowenien und in gewissem Umfang auch in der Slowakei, Rumänien und Bulgarien) auf Unternehmensebene abgeschlossen (s. Übersicht 11). Die Aufstellung der Gewerkschaften auf der primären Ebene ist daher erneut ein entscheidendes Kriterium für die Wahrnehmung der Koalitionsfreiheit – mit entscheidenden Konsequenzen für die materiellen Folgen der Verteilungspolitik.

Bei der Frage der Tariffähigkeit der Gewerkschaft als **Tarifpartei** treten hier zunächst staatliche Vorschriften auf den Plan, die die Erfüllung von Repräsentativitätserfordernissen in Form einer Mindestmitgliedschaft in der Belegschaft oder – wie im Falle Ungarns – eine indirekte Mandatierung der Verhandlungspartei auf Grund des Ergebnisses der letzten Betriebsratswahlen (d.h. ein Votum von über 50%, bei mehreren Gewerkschaftsvertretungen von mindestens 65% der abgegebenen Stimmen) zur Voraussetzung haben. Im öffentlichen Sektor wird sogar eine Mitgliedschaft von mindestens 25% der Belegschaft zur Legitimation einer Aufnahme von Tarifverhandlungen in einem Betrieb durch die Gewerkschaft verlangt.

Die konkrete Lohnfindung vollzieht sich im gesamten osteuropäischen Raum primär auf Unternehmensebene: Selbst dort, wo sektorale Regelungen dominieren oder weit verbreitet sind – wie in Slowenien, der Slowakei, Rumänien und Bulgarien – finden meist ergänzende Verhandlungen in den Betrieben und Unternehmen statt. Dies ist einer der wesentlichen Strukturunterschiede zu Westeuropa, wo Flächenverträge auf Branchenebene (mit ganz wenigen Ausnahmen wie in UK) mit sektoral verbindlichen Lohndefinitionen und -skalen die Regel sind.

Hinzu tritt in Rumänien und Slowenien als weitere maßgebliche Ebene der Entgeltdefinition auch die tripartite Abstimmung über bestimmte, die Grundentlohnung definierende oder ergänzende Faktoren in den nationalen Wirtschafts- und Sozialräten (s. u. Tab. 1).

Übersicht 11: Ebenen der Lohnfindung in Osteuropa: Betrieb oder Branche?

	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

Am günstigsten für die Beschäftigten erweist sich die Tarifpolitik dort, wo – wie in Slowenien und teilweise auch in Slowakei – flächendeckend **Branchentarifverträge** bilateral vereinbart werden. Mindeststandards der Arbeitsbedingungen sind damit für das Gros der Arbeitnehmer im jeweiligen Sektor gesichert (s. Tab. 1).

Ihre Wirkung verstärkt sich, sofern diese Vereinbarungen durch Entscheid des zuständigen Arbeitsministers auch eine **allgemeine Verbindlichkeit** für Nichtmitglieder der Arbeitgeber- bzw. Gewerkschaftsverbände erlangen. In Westeuropa ist dies verbreitete Praxis. In Mitteleuropa ist dies dagegen bisher nur ausnahmsweise der Fall. In Rumänien gilt rechtlich jeder Branchentarifvertrag für sämtliche Arbeitgeber dieser Branche, und desgleichen auch ein Firmentarifvertrag für alle Arbeitnehmer unabhängig von einer Gewerkschaftszugehörigkeit. In Slowenien wiederum existieren sektorale Kollektivverträge in sämtlichen Branchen. Dies kommt dadurch zustande, dass die slowenische Handels- und Wirtschaftskammer als bisher maßgeblicher Tarifpartner der Gewerkschaften fungiert. Durch Gesetzesänderung 2006 verlangt diese Kammer allerdings nicht länger eine obligatorische Mitgliedschaft aller Arbeitge-

ber, sondern fungiert – ein rechtliches Novum – auf freiwilliger Basis, wodurch die außergewöhnlich hohe Tarifbindungsrate künftig geringfügig abnehmen dürfte. Das bestehende Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung sektoraler Verträge könnte solche negativen Effekte wiederum vermeiden helfen.

In Teilbereichen erlangen auch in Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Bulgarien Branchentarifverträge eine allgemeine Verbindlichkeit, in seltenen Ausnahmefällen des weiteren auch in Estland und Litauen – nicht jedoch bisher in den privaten Sektoren Polens und Lettlands (s. Tab. 2).

Als hilfreich für die Regulierung der Arbeitsbedingungen erweisen sich darüber hinaus branchenübergreifende nationale Abkommen durch Sozialpakte sowie bilaterale oder tripartite Vereinbarungen (z.B. für den privaten oder öffentlichen Sektor), in denen Korridore für nachfolgende Branchen- oder Unternehmens-Lohnverhandlungen oder weitere Rahmenregelungen, etwa hinsichtlich Arbeitszeiten, Urlaub oder Urlaubsgeld festgelegt werden. Sie eröffnen Spielräume für Verhandlungen der niedrigeren Ebenen in Branche und Unternehmen (s. Näheres Tab. 1).

Tabelle 1: **Ebenen der Tarifverhandlungen und ihre Bedeutung in Mitteleuropa**

	National	Sektoral	Betrieblich
CZ	kein Sozialpakt oder bilaterale Verhandlungen	Überbetriebliche Vereinbarungen (für rd. 1/4 der Beschäftigten)*	Höhere Bedeutung von Firmenverträgen (für rd. 30% der Beschäftigten)
EE	keine bilateralen Verhandlungen oder Sozialpakete	Öffentlicher Sektor und Gesundheitswesen (= allgemeinverbindlich)	Unternehmenstarifverträge dominieren
HU	tripartite Empfehlungen für Verhandlungen der niederen Ebene	bilaterale sektorale Komitees in 36 Branchen; mehrere Vereinbarungen	Unternehmenstarifverträge für rd. ein Drittel der Beschäftigten
LV	tripartite Konzertation, keine Verhandlungen	nur im öffentlichen Sektor	Unternehmenstarifverträge dominieren**
LT	kein Sozialpakt, keine bilateralen Verhandlungen	im öffentlichen Sektor, erstes Abkommen im Privatsektor 2005***	Unternehmenstarifverträge dominieren
PL	tripartite Konzertation mit Empfehlungen für Tarifverhandlungen	12 tripartite sektorale Komitees zur Vorbereitung von Branchenabkommen	In der Regel Unternehmensvertrag, soweit Gewerkschaftsvertretung existiert
SI	Sozialpakete und bilaterale Rahmenregelungen	sektorale Abkommen in sämtlichen 34 Branchen	zahlreiche Unternehmensverträge
SK	kein Sozialpakt	Abkommen in den meisten Sektoren	zahlreiche Unternehmensverträge
BG	bilaterale Abkommen Sozialpakt (2007)	Vereinbarungen in ca. 10 Sektoren	zahlreiche Unternehmensverträge
RO****	Vereinbarungen u.a. zu Mindestlohn	viele sektorale Abkommen	Unternehmensverträge bedeutsam

\* einige mit Allgemeinverbindlicherklärung für alle Unternehmen einer Branche gem. Gesetz v. 2005

\*\* fehlende Kollektivverträge insbesondere im privaten Dienstleistungsbereich

\*\*\* im landwirtschaftlichen Sektor, mit Allgemeinverbindlicherklärung

\*\*\*\* Kollektivverträge aller Ebenen sind lt. Gesetz jeweils allgemeinverbindlich für alle betreffenden Arbeitgeber bzw. Beschäftigten.

Tabelle 2: **Erweiterte Tarifbindung durch Allgemeinverbindlichkeit von Branchenverträgen**

	Abdeckung durch Tarifverträge (%)	Allgemeinverbindlicherklärung für alle Arbeitgeber einer Branche
Slowenien	95	bisher nicht notwendig, aber möglich
Rumänien	55	alle vereinbarten Tarifverträge
Slowakei	45	möglich
Ungarn	40	möglich (noch selten)
Bulgarien	38	möglich
Tschechien	36	zunehmend seit 2000/2005
Polen	25	möglich seit 2000 (selten)
Lettland	18	möglich seit 2002 (sehr selten)
Estland	16	möglich seit 2000 (sehr selten)
Litauen	12	möglich seit 2003 (bisher 1 Branche)

Länder mit dominierender betrieblicher Entgeltfindung (s. in Übersicht 12 die links eingerahmten Staaten) weisen eine geringere **Tarifbindungsrate** auf als Länder, in denen auch oder vorrangig Flächentarifverträge abgeschlossen werden.

Die Abdeckung durch Kollektivverträge wird je nach nationaler Rechtspraxis deutlich erweitert durch die **Allgemeinverbindlichkeit**, wie sie bei Branchentarifverträgen in Rumänien üblich ist, sowie des weiteren in Tschechien und Kroatien und gelegentlich auch in Ungarn durch die Arbeitsministerien mit Wirkung für alle Arbeitgeber der gleichen Branche ausgesprochen wird (s. dazu die Vergleichsübersicht in der EU 27 in Anh. 5.6).

**Kollektivverhandlungen: Wer – mit wem – mit wem nicht – und worüber?**

Einer nicht nur formalen Betrachtung stellt sich spätestens hier die Frage, wie und unter welchen Umständen Kollektivvereinbarungen in Osteuropa überhaupt zustande kommen, und auf welche Gegenstände sich andernfalls die praktizierte Koalitionsfreiheit beschränkt. Folgende Aspekte sind daher näher ins Auge zu fassen:

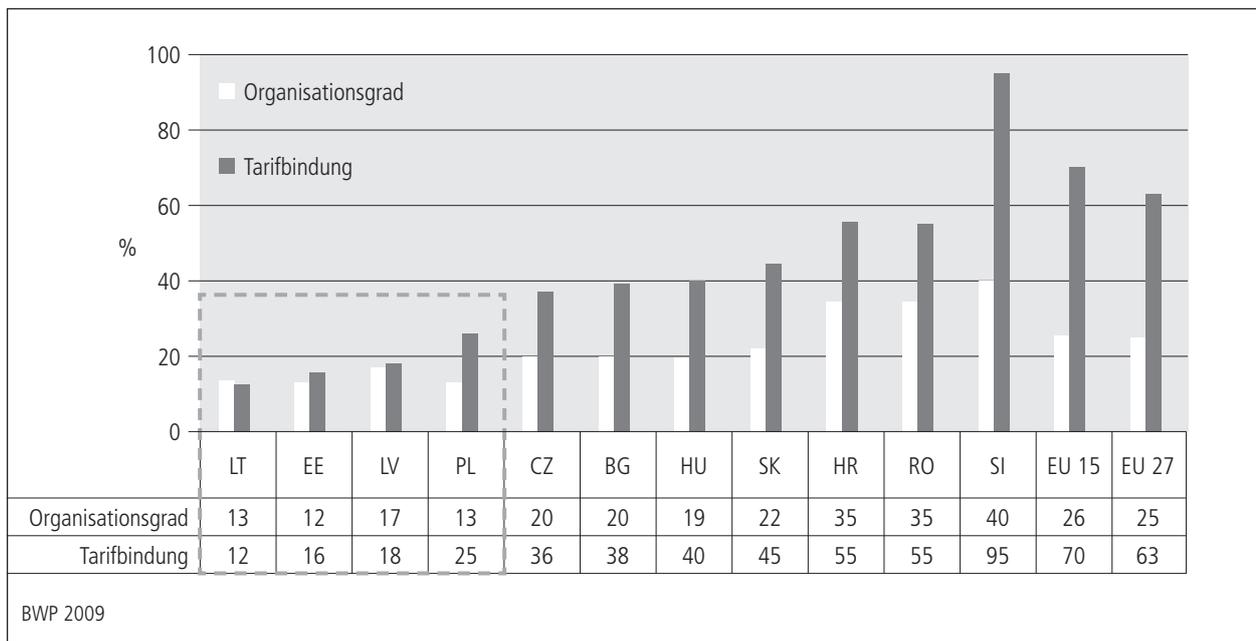
- a) Rechtliche Voraussetzungen für die Aufnahme von Kollektivverhandlungen sowie bestimmte, von Tarifverträgen ausgeschlossene Arbeitnehmergruppen

- b) Tarifautonomie: worüber darf ohne staatliche Auflagen verhandelt werden?
- c) Wann dürfen Druckmittel eingesetzt werden und welche Einschränkungen des Arbeitskampfrechts sind zu beklagen?
- d) Was geschieht beim Fehlen eines Tarifvertrags – welche Folgen hat dies für Entgelte und Arbeitsbedingungen der Betroffenen?

Die **Gewerkschaften** benötigen teilweise eine rechtliche Legitimation zur Verhandlungsaufnahme. Sie müssen u.a. zunächst bestimmte Repräsentativitätskriterien (neben der Branchen- auch auf Betriebsebene) erfüllen oder als Betriebsgewerkschaft einen bestimmten Prozentsatz der Belegschaft vertreten, um als Tarifpartei anerkannt zu sein.

So etwa in Ungarn, wo ein Verhandlungsmandat aus den Ergebnissen der letzten BR-Wahlen abgeleitet wird. In Rumänien ist eine Mitgliedschaft von einem Drittel der Belegschaft Voraussetzung für die Aufnahme der ansonsten ab einer Betriebsgröße von 21 Arbeitnehmern obligatorischen jährlichen Tarifverhandlungen. In Polen war bis 2006 ein Arbeitgeber nur zur Verhandlungsaufnahme verpflichtet, wenn bei mehreren Gewerkschaftsvertretungen ein gemeinsamer Forderungskatalog bestand, oder die verhandelnde Basisorganisation

Übersicht 12: Anteil der durch Tarifverträge abgedeckten Arbeitnehmer



mehr als 50% der Belegschaft repräsentierte. Die Gesetzesvorschrift lautet jetzt, dass der Arbeitgeber stets mit der stärksten Gewerkschaftsvertretung in einem Unternehmen zu verhandeln hat. In Tschechien hat das Verfassungsgericht 2008 eben dieses Verfahren gestoppt und im Falle mehrerer Gewerkschaften ein gemeinsames Verhandeln zur Voraussetzung von Tarifabschlüssen gemacht – widrigenfalls kann der Arbeitgeber einseitige Festlegungen treffen (IGB 2009).

In Litauen und Lettland bedarf jede getroffene Vereinbarung zusätzlich der Zustimmung der Mehrheit der Belegschaft.

Gegenüber den **Arbeitgebern** wird von Gewerkschaftsseite häufig beklagt, dass sie sich der Aufnahme von Verhandlungen verweigern – so u.a. in der Slowakei, wo keine Einlassungspflicht für eine Verhandlungsaufnahme besteht, oder aber ein Verhandlungsmandat einer sektoralen Arbeitgeberorganisation für Branchentarifverträge nicht vorhanden oder in deren Satzung ausdrücklich ausgeschlossen ist. Vielfach ist in Osteuropa hier ohnehin eine Tendenz nur zum Abschluss von Firmentarifverträgen anstelle von Branchenverträgen festzustellen, da diese die unternehmerische Handlungsautonomie tendenziell eher einschränken.

Auch wird das gesetzlich in Mittelosteuropa überall mögliche Instrument einer **Allgemeinverbindlicherklärung** bestehender Branchentarifverträge in Polen und den baltischen Staaten bisher praktisch nicht genutzt, während es anderswo, wie etwa in Rumänien, generell angewandt wird (mit dem Effekt einer höheren Tarifbindung), in Tschechien, der Slowakei, Bulgarien, Ungarn so-

wie Kroatien seltener, aber dennoch mit merklich positiven Effekten für die Beschäftigten.

Abgesehen von dem problematischen Ausschluss vieler Beschäftigter in KMU, für die es auf Grund ihrer Größenordnung keine gewerkschaftliche Organisation zum Abschluss von Tarifvereinbarungen gibt, entsteht für viele Arbeitnehmer **im öffentlichen Sektor** in osteuropäischen Ländern eine Benachteiligung durch restriktive Rechtsvorschriften. Von Tarifverhandlungen ausgenommen bleiben nicht nur Beamte (wie in Bulgarien und Estland), sondern auch Teile der Regierungsangestellten (in Litauen). In Kroatien sind Vereinbarungen nur über das Grundgehalt möglich, nicht über weitere Lohnbestandteile, die bis zu 30% und mehr des Gesamtentgelts umfassen. In Ungarn sind Tarifabschlüsse in öffentlichen Einrichtungen und Betrieben nur dann zulässig, wenn mehr als 25% der davon erfassten Arbeitnehmer auch Gewerkschaftsmitglieder sind. In Tschechien blieb bis zum Jahre 2007 sogar die Gehaltsfrage im öffentlichen Sektor völlig von Kollektivverhandlungen ausgeklammert. In Rumänien ist dies trotz einer entsprechenden Aufforderung durch das Committee on Freedom of Association der ILO immer noch der Fall.

Umgekehrt verhält es sich gerade in den Ländern mit einer Dominanz der Unternehmenstarifverträge wiederum oft so, dass eine branchenweite Regulierung der Arbeitsbedingungen und Löhne bisher allenfalls im öffentlichen Sektor – für kommunale Bedienstete, im Erziehungs- und im Gesundheitswesen oder anderen öffentlichen Dienstleistungsbetrieben – möglich ist, nicht jedoch in privatwirtschaftlich geprägten Sektoren.

**Nicht durch Kollektivverhandlungen erfasste Arbeitnehmergruppen**

<b>Arbeitnehmer ohne Recht auf einen Tarifvertrag (Beispiele aus Osteuropa):</b>
• Beschäftigte in Kleinbetrieben, denen auf Grund ihrer Größenordnung ein Verhandlungsgremium fehlt (gesetzlicher Ausschluss);
• Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors (Beamte und Teile der Regierungsangestellten, so in EE und BG); in Rumänien bleibt die Gehaltsfrage hier völlig ausgeklammert.
• Verhandlungen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind nur über das Grundgehalt möglich, nicht über weitere Entgeltbestandteile (HR);
• der öffentlicher Sektor bleibt von Kollektivverhandlungen komplett ausgeklammert (bis 2007 in CZ, jetzt liberalisiert)
• Tarifverträge im öffentlichen Sektor sind nur möglich, falls mindestens ein Viertel der Belegschaft Mitglied der die Verhandlung führenden Gewerkschaft ist (HU).

### Probleme der Tarifautonomie

Was die Koalitionen der Sozialpartner schließlich an Inhalten tarifvertraglich vereinbaren, ist im Zuge der Transformation in Osteuropa heute von einem erkennbaren Trend zu mehr tarifautonomen Abschlüssen gekennzeichnet. Frühere detaillierte staatliche Vorgaben nach dem Motto „Was das Gesetz nicht ausdrücklich erlaubt, kann nicht durch bilaterale Vereinbarungen festgelegt werden“, sind zunehmend zugunsten einer freieren Gestaltung durch die Sozialpartner zurückgenommen worden. Das **Günstigkeitsprinzip** kommt dabei mit der Maßgabe zum Tragen, dass ansonsten gesetzlich geregelte Materien durch Kollektivverträge nur verbessert, nicht aber für die Betroffenen ungünstiger ausfallen dürfen.

Andererseits gibt es auch auf nationaler Ebene festgelegte tripartistische oder bilaterale Lohnleitlinien oder Rahmenregulierungen, die darauf abzielen, sowohl Defizite der Verhandlungssysteme und -führung auszugleichen, als auch negative preistreibende und die internationale Wettbewerbsfähigkeit berührende Effekte zu begrenzen. Beispiele sind:

- Tarifverträge sollen gemäß tripartiter Empfehlung des Wirtschafts- und Sozialrats in Bulgarien einen Ausgleich für die zu erwartenden Inflations- und Produktivitätsraten erbringen, d.h. konkret für den Zeitraum 2007–2009 in einer Bandbreite zwischen 7,5 und 10%. Für den öffentlichen Bereich gelten dabei als Indizes der Verteilungspolitik: 100% Inflationsausgleich sowie 75% des BIP-Wachstums als Orientierungsgröße.
- In Litauen wurde wegen des Fehlens von Branchen- und vielfach auch Firmentarifverträgen eine „Methodik zur Bewertung von Tätigkeiten und Positionen“ für die unterschiedliche Klassifizierung von Lohngruppen in einem bilateralen nationalen Abkommen 2005 zur Anwendung empfohlen.
- Slowenien weist ein dreistufiges Tarifvertragssystem auf: Im nationalen Sozialpakt sowie in den Rahmenabkommen für die Privatwirtschaft und den öffentlichen Sektor wurde zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien vor Einführung

des Euro 2007 für die nachfolgenden Verhandlungen festgelegt, dass in den Branchentarifverträgen 80% der Inflationsrate ausgeglichen werden sollten, ferner die um jeweils *einen* Prozentpunkt verringerte Rate des Produktivitätsanstiegs. Diese Margen können aber in Firmenvereinbarungen entsprechend dem Unternehmenserfolg variiert werden.

- In Polen gilt seit 2002 eine gesetzliche Härtefallregelung, wonach Unternehmen im Falle wirtschaftlicher Schwierigkeiten bestehende tarifvertragliche Regelungen bis zu drei Jahre aussetzen können. Davon wird in den letzten Jahren zunehmend häufiger Gebrauch gemacht, was jeweils die formelle Zustimmung der verhandelnden Gewerkschaft sowie einer lokalen tripartiten Kommission erfordert. Ob dabei immer auch eine wirksame Kontrolle der Gewerkschaften erfolgt, kann bezweifelt werden, wenn die Arbeitsinspektion gleichzeitig feststellt, dass 56% der 2005 geprüften Betriebe ihren rechtlichen Verpflichtungen bei der Lohnzahlung nicht nachgekommen sind.

#### 3.1.7 Rechtlich begrenzte Streikmöglichkeiten und gegenwärtige Streikpraxis

Um überhaupt zu einem Tarifabschluss zu kommen, ist der Arbeitskampf als die *ultima ratio* anzudrohende oder einzusetzende Waffe der Gewerkschaften als verhandelnde Koalition unerlässlich. Genau dieses notwendige Druckmittel ist nach anfänglich häufigerem Einsatz zu Beginn der Wende in den letzten Jahren offensichtlich stumpf geworden, sieht man die Streikbilanz in Osteuropa zumal in der Privatwirtschaft.

Ein wesentlicher Grund dafür ist neben der nachlassenden Organisationsdichte und damit Stärke der Gewerkschaften ein teilweise extrem restriktives Streikrecht, das u.a. bereits verschiedentlich die einschlägigen Gremien der ILO (so wiederholt die dort eingerichtete „Committee of Freedom of Association“) sowie auch den Europarat wegen Verstoßes gegen die Europäische Sozialcharta auf den Plan gerufen hat.

Zur Unterbindung einer als überbordend befürchteten Streikpraxis gibt es in einzelnen Ländern eine breite Klaviatur administrativer Hemmnisse

und offen ausgesprochener Verbote, die in ihren wesentlichen Punkten in Übersicht 13 (s. u.) aufgelistet ist.

Kodifiziert ist das Arbeitskampfrecht zwar in allen Ländern – einschliesslich auch des Rechts zur Aussperrung (in fünf Ländern, es spielt in der Praxis bislang dort aber keine unmittelbare Rolle – s. Übersicht 14).

Im Detail gibt es allerdings erhebliche Restriktionen, die die praktische Durchführbarkeit eines Streiks als notwendiges Druckmittel in Tarifkonflikten z.T. gravierend hemmen können. Mittel dazu sind vor allem:

- Ausschluss bestimmter Personengruppen und Sektoren von Arbeitskämpfen,
- Ausschluss bestimmter Streikziele, wie etwa auch die Abwehr von Verstößen gegen bestehende Tarifvertragsbestimmungen,
- Beschränkung eines Streiks auf einzelne Unternehmen, Verbot der Arbeitsniederlegung in einer gesamten Branche,
- gesetzliches Erfordernis eines extrem hohen Votums bei einer Streikabstimmung,

- ungewöhnlich lange Ankündigungsfristen vor Streikbeginn an Arbeitgeber (die ähnlich aber auch in nordischen Ländern existieren) in Verbindung mit administrativen Hemmnissen, die die Möglichkeit eines Arbeitskampfes zu unterbinden geeignet sind,
- gesetzliche Verpflichtung zu vorheriger freiwilliger oder Zwangsschlichtung (s. dazu mehr in der detaillierten Übersicht 14).

Ein Streikrecht ähnlich dem einer Gewerkschaft besitzt in den baltischen Staaten Lettland und Estland bei einer nicht vorhandenen Gewerkschaftsvertretung im Eventualfall neuerdings auch ein von der Belegschaft zu seiner Interessenwahrnehmung gewähltes Vertretungsgremium bzw. Betriebsrat (soweit vorhanden, bisher allerdings noch ohne praktische Bedeutung in solchen Fällen). Für die Gewerkschaften in den betroffenen Ländern spielt diese in der EU weitgehend singuläre Bestimmung, die aus der Not fehlender gewerkschaftlicher Basisorganisationen eine Tugend zu machen trachtet, eine prinzipiell provozierende Regelung dar. Denn durch sie sollen vom Betriebsrat als Akteur ähnliche Leistungen wie eine Gewerkschaft erbracht werden – ohne jedoch die erforderliche Beitragsleistung – was eine ohnehin vorhandene Trittbrettfahrermentalität nur unterstützen dürfte.

Übersicht 13: **Einschränkende Bestimmungen des Arbeitskampfrechts in Osteuropa**

	Ausschluss von Arbeitnehmergruppen	Rechtliche Vorschriften
Estland	Öffentlicher Dienst (Staat/Kommunen), Streitkräfte	Ankündigungsfrist 7 Tage Betriebsrat hat ggf. Streikrecht
Litauen	Elektrizitätswesen, Angehörige des Militärs Wärme- und Gasversorgung (bis 2005) Flächenstreik in einer Branche rechtlich praktisch unmöglich	2/3-Votum der beteiligten Belegschaft (ab 2008 genügen 50% der Belegschaft) Ankündigungsfrist: 7 Tage in vielen „wesentlichen“ Versorgungs- und Dienstleistungsbereichen 14 Tage (plus Garantie eines Notdienstes)
Lettland	Polizeioffiziere und Sicherheitskräfte, Grenzschutz sowie Angehörige der Streitkräfte „wesentliche“ Dienstleistungs- und Versorgungsbereiche (Garantie eines Notdienstes erforderlich)	3/4-Votum der Belegschaft Ankündigungsfrist: 10 Tage Streik wegen Vertragsverletzung erlaubt Staat kann Streik unterbinden Betriebsrat hat ggf. Streikrecht
Polen	Öffentlicher Dienst (Staat/Kommunen): nur Protestaktionen oder Demos möglich; sog. „wesentliche“ Dienste, Angehörige der Streitkräfte, Polizei	Ankündigungsfrist für Demos 30 Tage, ferner Sicherheitsvorkehrungen unter Beachtung der Straßenverkehrsordnung strenge Sanktionierung illegaler Streiks
Tschechien	versorgungsrelevante Bereiche (Erdöl-, Gaspipelines u.a.), Sicherheitsdienste, Angehörige der Streitkräfte wesentliche Gesundheitsdienste bzw. Einrichtungen der Telekommunikation	Urabstimmung von >50% der AN in Unternehmen oder Branche (ab 2007: mindestens 50% der Stimmberechtigten) sowie positives Votum von 2/3 der Beteiligten Liste der Streikwilligen an Arbeitgeber (bis 2006), jetzt nur noch Anzahl Streik wegen Vertragsverletzung nicht erlaubt
Slowakei	versorgungsrelevante Bereiche (Distribution von Erdöl, Gas u.ä.)	Streik wegen Mißachtung von Bestimmungen des Tarifvertrags erlaubt
Ungarn	Einschränkungen für weite Bereiche des öffentlichen Dienstes (gem. Abkommen mit Gewerkschaften 1994)*	Arbeitskampf für Fortgeltung eines Tarifvertrags wie auch bestimmte Streikformen nicht erlaubt; Maßregelungen möglich
Slowenien	keine formalen Einschränkungen, nur Garantie lebenswichtiger Dienste	lediglich Verfahren wegen Mißachtung des Prinzips der negativen Koalitionsfreiheit
Rumänien	Beschränkungen für AN der Gesundheits-, Erziehungs- und Kommunikationsbranche (Radio und TV), in Verkehrswesen, Gas- und Stromversorgung (Notdienst von mindestens 1/3 der Belegschaft erforderlich)	Ankündigung 48 Stunden vor Streikbeginn, Votum von 50% der Mitglieder oder 1/4 der Belegschaft ausreichend; Streiks von den Gerichten häufig aus formalen Gründen als illegal erklärt und suspendiert staatliche Zwangsschlichtung möglich
Bulgarien	Öffentlicher Dienst (nur Protest erlaubt); Post, Eisenbahn (s. rechts) Energieversorgung, Kommunikations- und Gesundheitswesen (bis 2006)*	Bei Eisenbahnen ist ein Mindestangebot von 50% aufrecht zu erhalten; dies ist Anlass einer Übermaßkritik seitens der ILO
Kroatien	Beschränkungen im öffentlichen Dienst, für Polizei, Bahn, Post, Telekommunikation, Gesundheitswesen	Streik nur möglich, sofern ein Tarifvertrag abgelaufen ist.

\* von Europarat wegen Verstoß gegen die Europäische Sozialcharta kritisiert.

Übersicht 14: **Durch die nationale Gesetzgebung reguliertes Arbeitskampfrecht**

	Streikrecht*		Aussperrung	Pflicht zu Mediation bzw. Schlichtung vor Beginn eines Arbeitskampfes
	Gewerkschaft	gewählte Arbeitnehmer- vertretung	Arbeitgeber	
Estland	X	X	X	nur Mediation
Lettland	X	X	X	nur Mediation
Litauen	X	X	–	nur Mediation
Polen	X	–	–	nur Mediation
Tschechien	X	–	X	X
Slowakei	X	–	X	nur Mediation
Ungarn	X	–	–	X
Slowenien	X	–	–	–
Rumänien	X	–	–	X**
Bulgarien	X	–	–	X
Kroatien	X	–	X	nur Mediation

\* Streikrecht im staatlichen Sektor nicht immer oder nur eingeschränkt zulässig (s. Übersicht 13)

\*\* ggf. auch Zwangsschlichtung möglich

### Folgen für die Streikpraxis

Als Fazit aus diesem Überblick zum Arbeitskampfrecht ist hier festzuhalten: Einschränkende gesetzliche Vorschriften sind vor allem

- lange Ankündigungsfristen im Vorfeld von Ausständen
- hohe Belegschafts- oder Mitgliedervoten
- Ausschluss bestimmter Streikziele und Arbeitnehmergruppen.

Die Effekte dieser Einschränkungen und Hemmnisse sind messbar. Sowohl was die Streikhäufigkeit und -praxis in einem Lande in den vergangenen Jahren betrifft, als auch die Ergebnisse der Tarifauseinandersetzungen und die dabei erzielten Resultate der Verteilungspolitik in Relation zu den Größen Wirtschaftswachstum und Produktivität.

Seit Mitte der 90er Jahre sind die zu Beginn der Wende häufigeren Streikbewegungen in Osteuro-

pa dadurch praktisch zu Erliegen gekommen – mit Ausnahme bestimmter Sektoren des öffentlichen Dienstes wie des Erziehungs- und Gesundheitswesens oder der Eisenbahnen, in denen Branchenverträge bestehen und wiederholt Protestaktionen durchgeführt werden. Die Streikbilanz in Litauen weist beispielsweise keinerlei Arbeitsniederlegungen und Warnstreiks zwischen 2001 und 2005 mehr auf. Ein Flächenstreik der Krankenschwestern war hier auch in jüngster Zeit aus rechtlichen Gründen praktisch unmöglich, da er ein mehrheitliches Votum der Beschäftigten in **sämtlichen** Gesundheitseinrichtungen des Landes vorausgesetzt hätte.

Ursächlich für diese Bilanz sind neben rechtlichen Restriktionen jedoch auch überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenraten sowie die verbreitete Verpflichtung zur vorherigen Mediation und Schlichtung vor einer möglichen Arbeitsniederlegung (s. Übersicht 14).

In jüngster Zeit wiederum sind in größeren und stärker organisierten Unternehmen der Privatwirtschaft aber auch zunehmend vereinzelt erfolg-

reiche Ausstände in einer Reihe von Ländern zu verzeichnen. Dies entspricht der in Osteuropa vorherrschenden Konzentration der Gewerkschaften auf Firmenverträge in ihren organisatorischen Hochburgen.

Eine Ausnahme in dem hier skizzierten Szenario bildet Slowenien, wo generell eine ungebrochen hohe Streikbereitschaft auch zur Durchsetzung überbetrieblich relevanter Fragen bis hin zu generalstreikähnlichen Maßnahmen zu konstatieren ist. Durch dieses Mittel konnte z.B. 2004 die Durchsetzung effektiver Branchenkollektivverträge anstelle der zuvor dominierenden nationalen Rahmenvereinbarungen erstritten werden.

3.1.8 Mindestlohn als Ersatz für Kollektivverträge – Auswirkungen auf Sozialstrukturen und Beschäftigungspolitik

Soweit keine Kollektivverträge bestehen oder bestehende sektorale Vereinbarungen nicht für alle Arbeitgeber einer Branche durch Entscheid des Arbeitsministeriums generelle Gültigkeit erlangt haben (Allgemeinverbindlicherklärung), verbleiben den Beschäftigten nur die Regelungsmöglichkeiten des individuellen Arbeitsvertrags und damit in der Regel letztlich die Sicherungen des **gesetzlich fixierten Mindestlohns**.

In seinem Niveau liegt dieser im EU-Schnitt bei maximal 50% der Durchschnittsentgelte in einem Lande, in Osteuropa üblicherweise jedoch weit darunter (s. Übersicht 15, zur absoluten Höhe der Mindestlöhne 2008 s. die Vergleichsübersicht in Anh. 4.3; zu den Strukturen der Mindestlöhne in West- und Osteuropa s. Schulten u.a. 2006).

Die Relationen der Mindesteinkommen von Erwerbstätigen in den 20 EU-Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen verdeutlicht eine weitere Übersicht, die zu einer besseren Vergleichbarkeit

die jeweiligen Kaufkraft-Standards (KKS/purchasing power standards = PPS, d.h. unabhängig von den jeweiligen Preis- und Wechselkursrelationen) in einem Lande zugrunde legt. Die abgebildeten Säulen in Übersicht 16 geben die Relation der nationalen Mindestlöhne zur rechnerischen EU-Durchschnittsgröße aller Mindestlöhne (=100) wieder.

Die durchgezogene Linie verdeutlicht hier die **Armutsschwelle** in den jeweiligen Ländern (d.h. weniger als 60% der Durchschnittseinkommen der Arbeitnehmer) gemäss EU-Definition. Grundlage sind dabei die von Eurostat jährlich neu berechneten Kaufkraftparitäten der Mindestlöhne (s. zuletzt: Eurostat, Statistics in focus 105/2008). Durch diese Methode werden Währungs- und Preisschwankungen rechnerisch eliminiert und die tatsächliche Kaufkraft der Einkommen vergleichbar gemacht.

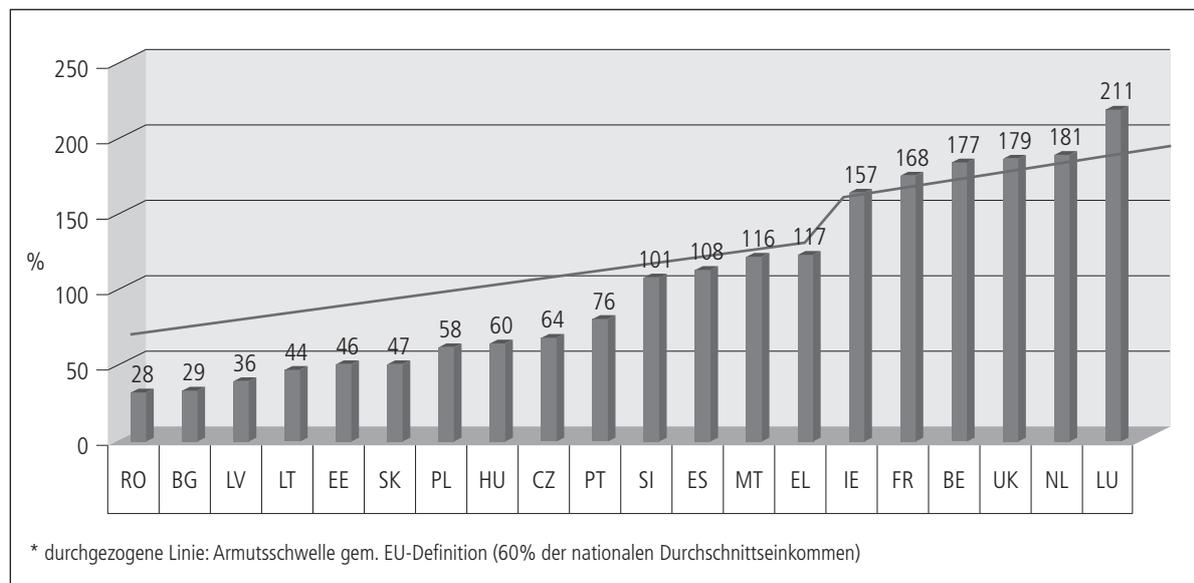
Nach dem 4. Kohäsionsbericht der EU 2008 sind 20% der Bevölkerung in Polen und Rumänien unmittelbar von Armut betroffen, deutlich mehr als im europäischen Durchschnitt. Und, was die Zukunftsperspektive betrifft: Es wird weitere 15 Jahre dauern, bis beide Länder 75% des Pro-Kopf-Einkommens der EU 27 erreicht haben werden. Bei einer Prognose der künftigen Entwicklung ist allerdings anzumerken, dass 2008 überproportionale Anhebungen der Mindestlohnsätze gerade in denjenigen Ländern erfolgten, die am unteren Ende der abgebildeten Skala liegen: so gegenüber den Vorjahreswerten nominal in

Lettland	+ 32,8%	(2009: -12,5%)
Rumänien	+ 28,2%	(2009: +20,0%)
Bulgarien	+ 22,2%	(2009: +9,7%)
Estland	+ 20,8%	(2009: 0,0%)
Polen	+ 20,2%	(2009: +13,0%)
Litauen	+ 16,7%	(2009: +4,5%)

Übersicht 15: Anteil der Mindestlöhne am jeweiligen nationalen Durchschnittslohn (2008)

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

Übersicht 16: Relationen der Mindestlohnsätze gegenüber dem EU-Mittelwert (= 100, in KKS)\*



Die sehr hohen Anpassungssprünge in den Randzonen Nordost- und Südosteuropas mit ihren Niedrigstverdiensten vor der Krise 2008 rührten nicht aus reinen staatlichen Wohltaten, sondern neben dem erhöhten Aufholbedarf innerhalb der EU aus den fühlbaren Zwängen eines sich immer nachhaltiger auswirkenden **Fachkräftemangels** in diesen Ländern. Dieser Trend brach 2009 allerdings drastisch ein auf Grund der gerade in diesen Ländern massiven Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise. Bei fortwährend hoher Inflationsrate drohen in den baltischen Ländern nun sogar gravierende Reallohnverluste (s. u. 3.1.9).

In Bulgarien und Rumänien war in den vorausgegangenen Jahren gut ein Fünftel des Erwerbspersonenpotenzials zur Arbeitsaufnahme außer Landes emigriert. In den baltischen Staaten wurden durch Wegzug zahlreicher Krankenschwestern und Ärzte derartige Lücken in die Gesundheitsversorgung gerissen, dass man diesem Negativtrend nur durch Erhöhung der Mindestlöhne im estnischen Gesundheitswesen 2007 um 25% und 2008 um weitere 20% steuern zu können glaubte. Auch in Polen zeigen sich Engpässe in Teilarbeitsmärkten. Die Regierung erklärte sich nicht zuletzt vor diesem Hintergrund bereit, die Gehälter im öffentlichen Dienst 2008 um rd. 10% anzuheben.

#### Weitere Folgen der Mindestlohnpraxis

Zwei nicht unwesentliche Aspekte dürfen in diesem Kontext nicht unerwähnt bleiben:

- Einmal die Praxis der **Kuvertlöhne** („cash in hand“), d.h. der Auszahlung nicht deklarerter Entgelt-Bestandteile in teilweise mehrfacher Höhe des offiziell ausgewiesenen Mindestlohns, wofür dann auch nur minimale Steuern und Sozialabgaben anfallen. Dies wiederum wirkt sich negativ auch auf die spätere Rentenhöhe aus. Das Ausmaß dieser Negativpraxis hat teilweise Dimensionen erreicht, die bis zu einem Drittel der Beschäftigten in der Privatwirtschaft erfasst und z.T. nicht einmal vor dem öffentlichen Sektor Halt macht (s. z.B. Antila u.a. 2003).
- In manchen Ländern (so etwa in Ungarn und Lettland) führen die Gewerkschaften auch als Folge dieser Praxis Klage darüber, dass die jeweiligen **Mitgliedsbeiträge** sich oft trotz anders lautender Satzungsbestimmungen nur am Niveau der geltenden Mindestlöhne orientieren und damit ihre ohnehin kargen Budgets schmälern.

3.1.9 Materielle Effekte der Verhandlungs- und Lohnfindungssysteme für Verteilungspolitik und Lohn(un)gleichheit

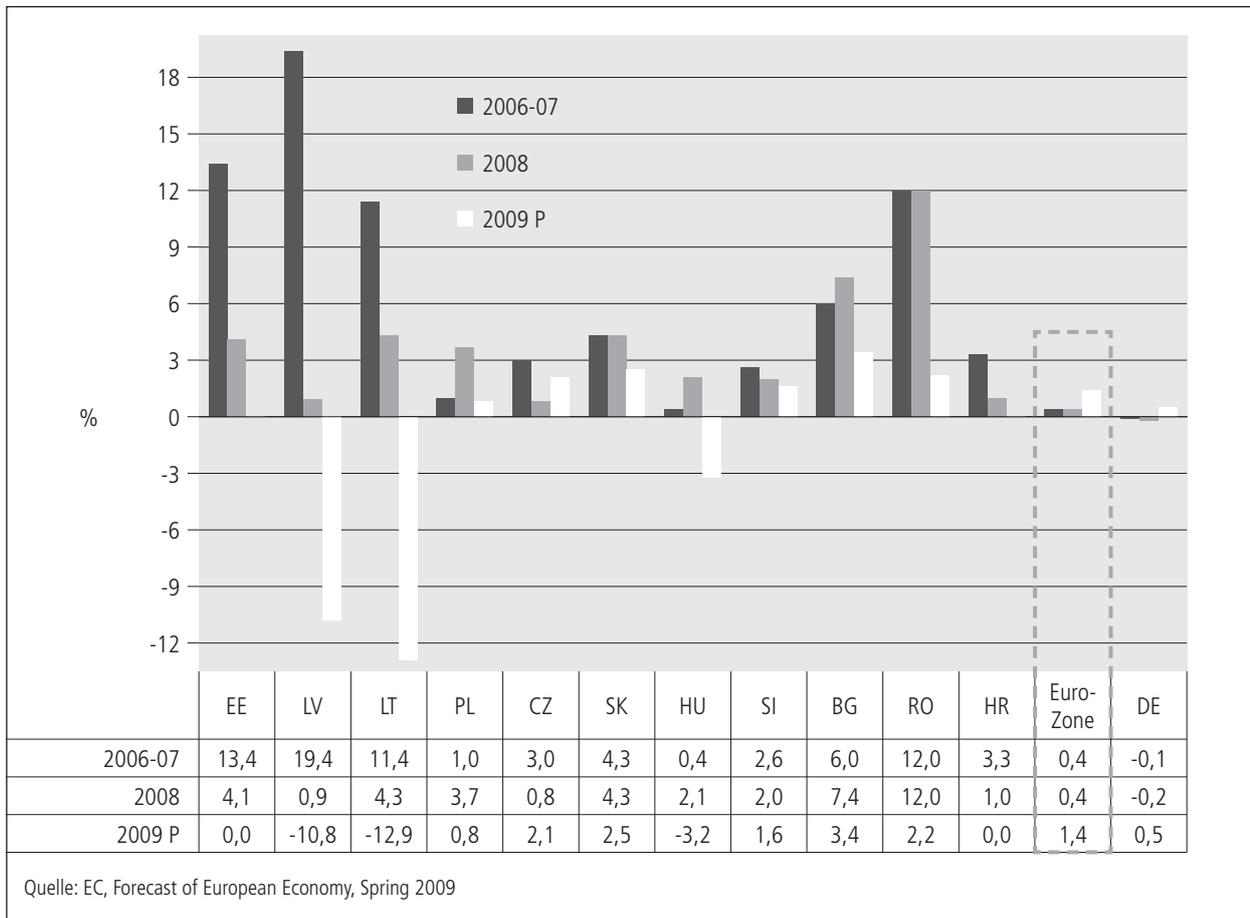
Die materiellen Ergebnisse der unterschiedlichen Formen der Kollektivverhandlungen in Osteuropa sind offensichtlich. Zwar gibt es hohe Raten auch der realen Lohnsteigerungen. Diese waren bisher aber verursacht durch entsprechend höhere Wachstums- und Produktivitätssteigerungen in den einzelnen Ländern (s. Übersicht 17 sowie die entsprechenden Kennziffern in Anhang 4.1 und 4.2). Auch machte sich, wie schon erwähnt, das hohe Ausmaß der Migration durch beschleunigte Anpassung der Entgelte positiv bemerkbar. Dieser Trend ist als Folge der Wirtschaftskrise nun aber gestoppt und 2009 in bestimmten osteuropäischen Ländern bereits massiv gekippt.

Rückblickend ist eine allgemeine **Lohnzurückhaltung** durch Nichtausnutzen der gegebenen kostenneutralen Verteilungsspielräume hier zugleich

seit Jahren unübersehbar. Die verbreitete Lohnmäßigung bei Tarifabschlüssen – erkennbar in der Kluft zwischen Produktivitäts- und Reallohnanstieg – ist mit Ausnahme der baltischen Staaten deutlich ausgeprägter als im westeuropäischen Durchschnitt. Als Ursache dafür spielt dabei einmal die Struktur des Tarifvertragssystems eine ausschlaggebende Rolle. Ebenso ist die negative Verteilungsbilanz vielfach aber auch Ergebnis einer noch ungeübten Verhandlungspraxis sowie einer ungenügenden (betriebs)wirtschaftlichen und die möglichen Kompromisse ausreichend auslotenden Argumentationsweise im Verhandlungsprozess, wie es sich in zahlreichen Verhandlungstrainings (Planspielen unter Beteiligung beider Seiten) mit osteuropäischen Gewerkschaften im Rahmen internationaler Projekte etwa im Rahmen des PHARE-Programms immer wieder gezeigt hat.

Das Ausmaß der gerade in bestimmten Ländern Osteuropas praktizierten Lohnzurückhaltung demonstriert eine Vergleichsübersicht, die auf der

Übersicht 17: **Reallöhne in Ost- und Westeuropa 2006 bis 2009 (EU-Prognose)**



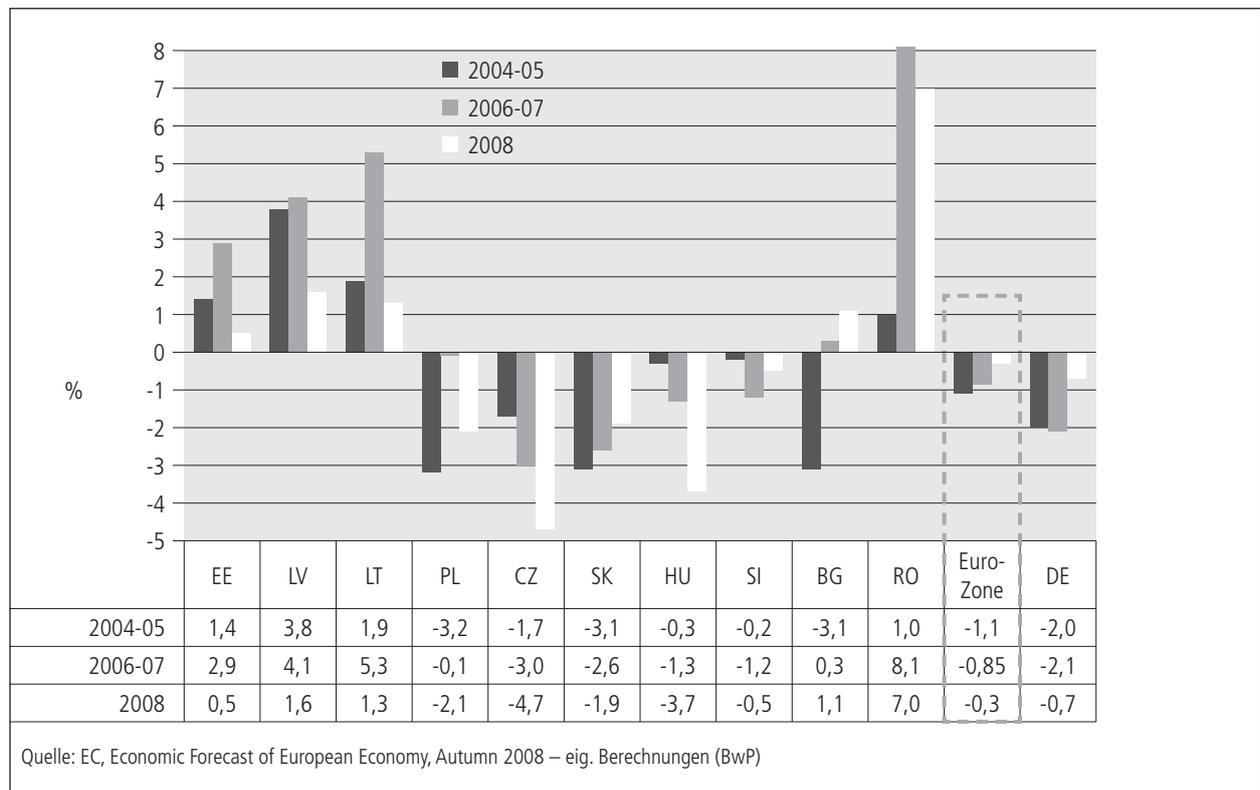
Basis der Daten des Economic Forecast of European Economy der EU-Kommission vom Herbst 2008 erstellt wurde (s. Übersicht 18).

Mit wenigen Ausnahmen erfolgte in der praktizierten Tarifpolitik bisher durchweg kein Ausgleich selbst überproportional hoher Inflationsraten und einer rasch gestiegenen Produktivität durch entsprechende Lohnabschlüsse. Estland, Lettland und Rumänien hatten in den vergangenen Jahren besonders hohe Produktivitätssprünge durch eine moderne und flexiblere Arbeitsorganisation zu verzeichnen (EIRO 2009). Die damit gegebenen positiven Chancen für die Verteilungsbilanzen gerade in den baltischen Ländern sowie in den neuen Mitgliedsländern Bulgarien und Rumänien und die darauf basierenden Aussichten für einen beschleunigten wirtschaftlichen Aufholprozess in der EU sind als Folge des Einbruchs von Wirtschafts- und Produktivitätswachstum hingegen augenblicklich obsolet und entbehren vorerst ihrer realen Grundlagen (vgl. Übersichten A 4.1 und 4.2 im Anhang).

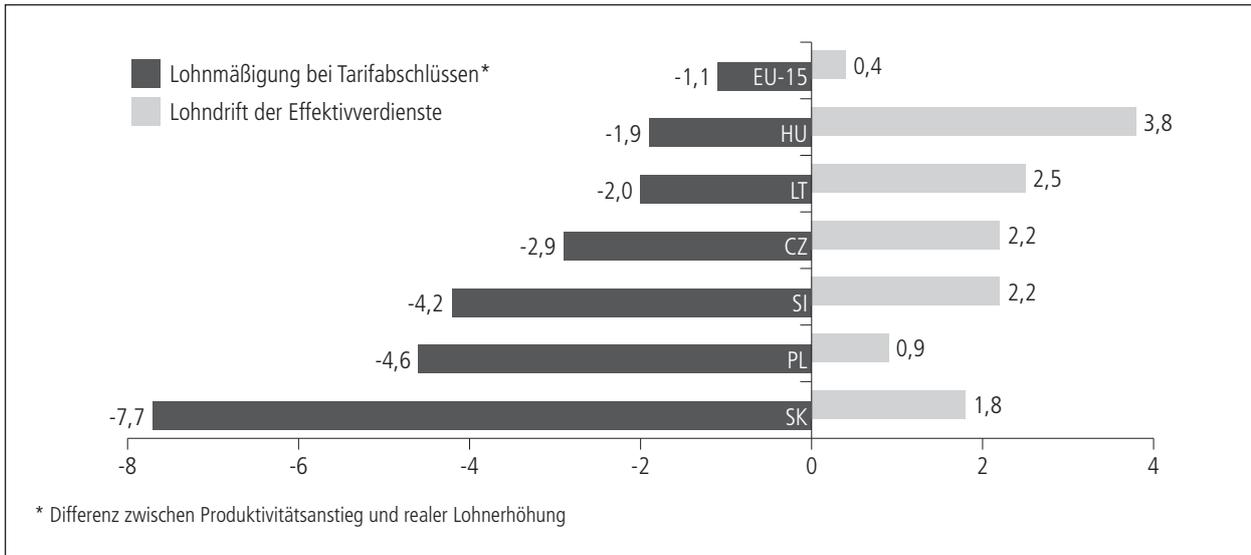
Gleichzeitig mit diesem Prozess fällt aber auch die sog. **Lohndrift**, d.h. die Differenz zwischen den kollektiv vereinbarten und den tatsächlich gezahlten Lohnerhöhungen durchschnittlich um so höher aus, je mehr sich die Gewerkschaften in Lohnzurückhaltung üben. Was die gewerkschaftlichen Verhandlungsgremien an potenziell möglichen Lohnsteigerungen nicht realisieren, gewähren die Arbeitgeber je nach Arbeitsmarktlage ihren Beschäftigten vielfach freiwillig als Entgelt-Plus. Diese Systematik ist erkennbar aus einer Gegenüberstellung der Zuwachsraten der jeweiligen Effektivverdienste (Übersicht 19).

Diese sich von der Praxis in Westeuropa (s. die Werte für die EU 15 in Abb. 19) durchaus unterscheidende Bilanz erscheint im Endeffekt wenig geeignet, den individuellen Nutzen eines Gewerkschaftsbeitritts überzeugend zu unterstreichen. Bei bisher unorganisierten Beschäftigtengruppen wie z.B. jüngeren Angestellten vermag sie vielmehr die Annahme fördern, die eigene Leistung sei weit ausschlaggebender für das wirtschaftliche Fortkommen als eine kollektive und solidarische Orientierung.

Übersicht 18: **Kostenneutrale Verteilungsspielräume bisher kaum ausgeschöpft:**  
Negativsaldo aus Differenz zwischen Produktivitätsanstieg und Reallohnsteigerung (in %)



Übersicht 19: **Lohnzurückhaltung und über die Tarifabschlüsse hinausgehende Entgelt-Erhöhungen in Mitteleuropa**  
(Durchschnitt 2000–2004, in %)



Hinzu kommt, erkennbar vor allem in bestimmten Ländern Osteuropas, eine außergewöhnlich hohe **Lohnspreizung und -ungleichheit**, die als unmittelbare Folge fehlender Kollektivverträge anzusehen ist. Im Gegensatz zur Masse der Bezieher niedriger Einkommen konnte sich hier mittlerweile zugleich eine zunehmende Zahl von Personen mit einem beachtlich hohen Arbeitseinkommen etablieren.

Die Einkünfte der Gruppe der oberen 20% der Spitzenverdiener liegen in Osteuropa im Durchschnitt in Relation zu den 20% der Niedrigstverdiener deutlich höher als in Westeuropa (und insbesondere in Skandinavien, Österreich und Deutschland). Allerdings gibt es auch hier erhebliche länderspezifische Unterschiede in Abhängigkeit jeweils von der Qualität des Sozialdialogs und der vorherrschenden Form der Kollektivverträge (s. Abb. 20). Einkommensungleichheit zeigt sich vor allem in Ländern mit einer geringeren Tarifbindungsrate als Folge einer niedrigen gewerkschaftlichen Vertretungsdichte sowie dominierenden Firmentarifverträgen bei gleichzeitig fehlenden Branchenvereinbarungen (wie in den baltischen Staaten, Polen sowie in Westeuropa UK).

Der jüngste Bericht der Europäischen Kommission zu den Industrial Relations in Europe 2008 kommt zu dem gleichen Ergebnis auch im Blick auf die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern (**Gender pay gap**). Diese Entgeltlücke

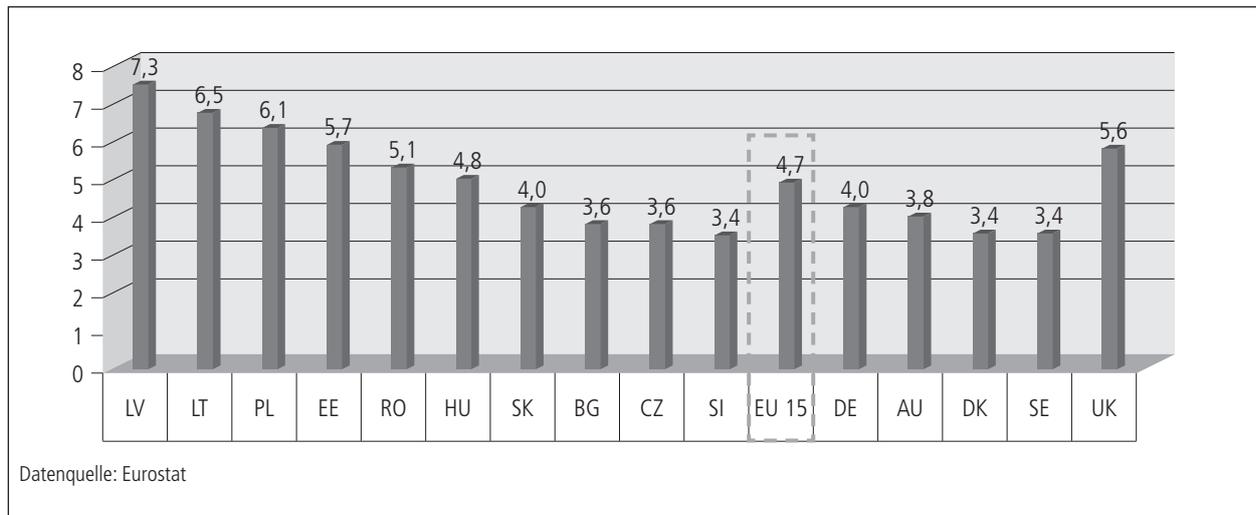
europaweit fällt generell um so niedriger aus, je höher der Anteil der durch Kollektivverträge abgedeckten Arbeitnehmer in einem Land ist (EC 2009, 88 ff.).

Diese ernüchternd stimmende Bilanz muss aber keineswegs zwangsläufig zu einer pessimistischen Einschätzung des künftigen Konvergenzprozesses in Europa führen, sofern der bisherige Trend hoher realer Lohnabschlüsse gerade bei den „Aufholkandidaten“ des europäischen Geleitzugs trotz der diesen Prozess gegenwärtig deutlich abschwächenden Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise weiterhin anhalten kann (s. zum bisherigen Stand Anh. 4.2). Förderlich für diesen Trend war in einer Reihe der neuen Mitgliedsstaaten die sich in den letzten Jahren zunehmend bemerkbar machende Arbeitskräfteknappheit als Folge einer massiven Migration nach West- und Südeuropa in Verbindung mit einem gleichzeitig stattfindenden kräftigen Wachstum von Wirtschaft und Produktivität in bisher mehr als der doppelten Höhe des Durchschnitts in der EU.

Soweit die sich damit eröffnenden Verteilungsspielräume tatsächlich genutzt werden können, dürften sich den Gewerkschaften damit auch erweiterte Chancen für erfolgreiche Kampagnen zur Werbung neuer Mitglieder und damit eine auch zukünftig erfolgreiche Koalitionstätigkeit erschließen.

Übersicht 20: **Lohnungleichheit als Folge fehlender Tarifverträge (2005/2006)**

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



### 3.1.10 Kontrolle der Umsetzung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten durch die Akteure und Institutionen des Sozialdialogs

Eine europaweite Konvergenz der Löhne und Arbeitsbedingungen als wichtige Voraussetzung der Abwehr eines anhaltenden Sozialdumpings in den alten EU-Ländern ist ein Prozess, der nach gegenwärtiger Erkenntnis noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen dürfte. Ihr Tempo ist zunächst primär von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eines jeden Landes abhängig. Wachstum und Produktivität entwickelten sich in Osteuropa und gerade in seinen geografischen Randzonen in den letzten Jahren in einem überdurchschnittlichen Ausmaß (s. Näheres in den Übersichten über Wirtschaftswachstum und Produktivität in Osteuropa in Anh. 4).

Es ist jedoch stets eine Frage der jeweiligen Aufstellung und Kapazität der Sozial- und Tarifpartner, inwieweit sich solche ökonomisch günstigen Verteilungsspielräume nutzen lassen. Damit rückt wiederum die praktizierte Koalitionsfreiheit sowie die faktische Umsetzbarkeit gewerkschaftlicher Rechte als entscheidendes Moment ins Blickfeld.

Die Umsetzung und Kontrolle der durch internationale Mindeststandards definierten grundlegenden Rechte von Arbeitnehmern und Gewerkschaften setzt, abgesehen von ihrer juristischen Definition nach dem geschriebenen Recht immer

auch die Existenz und ein wirksames Funktionieren folgender wesentlicher Akteure und Instanzen voraus:

- eine arbeitsplatznahe effektive **Interessenvertretung** mit garantierten Kompetenzen,
- intermediäre Institutionen zur **Regelung individueller und kollektiver Konflikte** (paritätische Einigungsstellen mit neutralen Vorsitzenden, Mediation, d.h. Schieds- sowie auch Schlichtungsverfahren),
- eine personell ausreichend ausgestattete **Arbeitsinspektion** mit wirksamen Kontroll- und Sanktionsrechten; und nicht zuletzt
- eine **spezialisierte Arbeitsgerichtsbarkeit** mit zeitnahen Entscheidungen bei Verletzungen vorhandener rechtlicher Standards und Normen – soweit möglich unter Beteiligung von Vertretern beider Seiten z.B. durch Laienrichter oder Beisitzer. Und als nicht weniger wichtig erweist sich der uneingeschränkte Vollzug erfolgter rechtskräftiger Urteile. Gerade Defizite der Vollstreckung von arbeitsrechtlichen Urteilen werden aus Osteuropa immer wieder berichtet.

Gemessen an diesen Erfordernissen für die Geltendmachung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten liegen die Hauptdefizite neben den bereits beschriebenen

- praktischen Hindernissen und Einschränkungen der Koalitionsfreiheit (Gewerkschaftsbeitritt und -betätigung, Ausübung des Streikrechts und weiterer notwendiger Druckmittel gegen Verstöße bestehender Tarifnormen) und
- den eklatanten Lücken der betrieblichen Interessenvertretung und einer damit verbundenen defizitären Tarifvertragspraxis vor allem in
- einer nicht ausreichenden Kontrolle der Gewerbeaufsicht (Arbeitsinspektion) als Folge „fehlenden Engagements“ und Fachpersonals wie auch unzureichender Kontroll- (CZ) und keineswegs abschreckender Sanktionsmöglichkeiten – trotz der Vielzahl festgestellter Verletzungen bestehender Rechtsvorschriften (Verbesserungen der Kontrolle hingegen jüngst in HU).
- Als entscheidend für die Durchsetzung bestehender Rechte und die Ahndung von Rechtsverstößen erweist sich die Organisation des Rechtswesens im Blick auf:
  - die Existenz von Arbeitsgerichten oder spezieller Kammern für Arbeitsstreitigkeiten über mehrere Instanzen, verbunden mit einer vorgerichtlichen Schlichtungspraxis durch gütliche Einigung (Güteverfahren); die noch nicht vorhandenen Arbeitsgerichte (außer in Slowenien und Ungarn) werden angesichts ohnehin überlasteter und sachlich oft überforderter ordentlicher Gerichte immer wieder bemängelt;
  - Verfahrensdauern von durchschnittlich bis zu drei und mehr Jahren bei den Zivilgerichten können keine abschreckende Wirkung und keine Lösung bei schwebenden arbeitsrechtlichen Verfahren erzielen; es herrscht großenteils „exzessiver Rückstau“ (so der EuGH).
  - Ausgesprochene Urteile werden von der beklagten Seite nicht respektiert und der Vollzug nicht vollstreckt – letzteres vor allem bei Kündigungsschutzklagen zu Unrecht entlassener Gewerkschaftsmitglieder oder Mandatsträger; die Pflicht zur Wiedereinstellung wird ignoriert, oder allenfalls mit Abfin-

dungszahlungen beglichen. Speziell eingerichtete Kammern für Arbeitssachen zeigen zwar mehr Kompetenz, vermögen die genannten Verfahrensmängel aber kaum zu beseitigen.

- Ordentliche Gerichte gelten oft als arbeitgeberfreundlich („Wirtschaftliche Argumente und Interessen genießen Vorrang“), oder sie bescheinigen einer Klage von Arbeitnehmern „mangelnde gesellschaftliche Relevanz“, sprechen zu niedrige Strafen und nicht wirksame Sanktionen bei Verstößen aus.
- Gewerkschaften besitzen z.T. kein Vertretungs- und Klagerecht bei individuellen Verfahren wegen Verstößen gegen Arbeitsrechtsnormen.

Die folgende Übersicht 21 demonstriert die bestehenden Lücken der Kontrolle der Umsetzung und der Einhaltung des jeweiligen Arbeitsrechts. Sie unterstreicht vor allem das Erfordernis der Einführung von **Arbeitsgerichten**. Diese wird durchweg von den Gewerkschaften gefordert. Dies stößt aber trotz ihres objektiven Erfordernisses durch die Zahl der berichteten Rechtsverstöße auf Widerstände seitens der staatlichen Administration. Begründet wird dies mit finanziellen Restriktionen auf Grund der Haushaltslage, im Falle Tschechiens auch mit der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung, die eine einheitliche Gerichtsbarkeit vorsieht.

Nimmt man dies alles zusammen, lässt sich eine Bewertungsskala der faktischen Geltung, d.h. der Umsetzung und der Kontrolle vorhandener kollektiver und individueller Arbeitsrechtsstandards in Form eines vergleichenden summarischen Index der Arbeitsstandards erstellen (*Labour Rights Standards Index* – s. Näheres im europäischen Gesamtvergleich in Abschn. 5.1).

Diese Bilanz unterstreicht, dass die Strukturdefizite der Koalitionsfreiheit und des Sozialdialogs nicht an fehlenden Rechtsnormen, sondern an ihrer Durchsetzbarkeit im Konfliktfall liegen, was den Willen zum Widerstand bei den Betroffenen entscheidend lähmt.

Übersicht 21: Kontrolle der Arbeitsrechtsnormen durch öffentliche Instanzen sowie Gerichte

	Konfliktregulierung* durch		Arbeitsinspektion – Defizite:		Juristische Kontrolle durch	
	öffentl. Institution	Sozialpartner	Einsatz	Sanktionen	Zivilgericht	Arbeitsgericht
EE	✓		effizient	keine Kritik	kaum Klagen	fehlen
LV		✓	Personal fehlt	wenig effizient	kaum Klagen	fehlen
LT		✓	verbessert	z.T. wirksam	zu langwierig	fehlen
PL		✓	z.T. zu wenig Interesse	zu geringe Wirkung	Spezialisierte Kammern für Arbeitssachen (Vollzug?)**	
CZ	✓	✓	Personal fehlt	zu gering	wenige Fälle	fehlen***
SK	✓	✓	Personal fehlt (25%)	verbessert	zu wenig Vertrauen	fehlen
HU	✓		Personal fehlt	zu gering		✓
SI		✓	Personal fehlt	verbessert		✓
BG	✓		Neu: Gesetz 2009	bisher geringe Wirkung	zu langwierige Verfahren	seit 2004 „geprüft“
RO	✓		zu wenig Kontrollen	zu geringe Wirkung	Spezialisierte Gremien****	seit 2004 „zugesagt“
HR	✓		Personal fehlt (50%)	wenig abschreckend	vielfach kein Vollzug	nein, früher vorhanden

\* Mediation, Vermittlung (Konziliation), Schlichtung (zur Rolle bei Tarifkonflikten s. o. Übersicht 14)

\*\* langwierige Verfahren, kein effektiver Vollzug (50% der Entscheide der Arbeitsinspektion nicht in Kraft)

\*\*\* Einrichtung der Arbeitsgerichtsbarkeit hätte Verfassungsänderung zur Voraussetzung

\*\*\*\* Kammern für Arbeitssachen unter Beteiligung von Vertretern der Sozialpartner, aber ohne Stimmrecht

### 3.2 Die Lage in den gegenwärtigen und künftigen EU-Kandidatenländern des westlichen Balkan

Von den sieben Staaten des westlichen Balkan, die prinzipiell eine Beitrittsperspektive zur EU besitzen, wurden sechs in die vorliegende Analyse einbezogen, d.h. mit Ausnahme des Kosovo. Ein Jahr nach dessen staatlicher Souveränität ist dort der institutionelle und gesetzliche Rahmen noch nicht ausreichend genug entwickelt, um einem sinnvollen Vergleich innerhalb dieser Region unterzogen werden zu können.

Kroatien und Mazedonien (fortan so genannt anstelle der kompromisshaften offiziellen EU-Terminologie: Vormalige Jugoslawische Republik Mazedonien – FYROM) sind bereits seit längerem Kan-

didatenländer für den EU-Erweiterungsprozess. Sie sind als solche den periodischen EU-Screening-Verfahren unterzogen und auch in das Berichtswesen von Eurostat integriert. Insofern ist die Datenlage hier ergiebiger als für die weiteren vier in dieser Studie in Betracht kommenden Länder: Bosnien-Herzegowina (BiH), Montenegro, Serbien und Albanien.

Gleichwohl ist Kroatien das Land, mit dessen Beitritt im Gegensatz zu Mazedonien in einer kürzeren Frist zu rechnen ist (die Entscheidung darüber soll Ende 2009 fallen, verlautbart als möglicher Termin wurde hier bisher das Jahr 2010 oder 2011). In seinen Grundstrukturen ist es auch bereits stärker den Haupttrends des Europäischen Sozialmodells angepasst, was der jüngste „Progress Report“ der EU über diese Region vom November 2008 erneut hervorgehoben hat. Insofern

konnte Kroatien auch im vorhergehenden Kapitel 3.1 bereits weitgehend in den Vergleichstabellen der neuen EU Mitgliedstaaten Osteuropas soweit möglich einbezogen werden.

Um so interessanter wiederum dürfte nun die folgende Bilanz aller sechs Länder des Westbalkans ausfallen. Ihre Probleme im Zusammenhang mit unserer Fragestellung zur Situation der Koalitionsfreiheit und zu den Strukturen des sozialen Dialogs sind auf Grund ihrer anderen Vorgeschichte zum Teil anders gelagert als in Mitteleuropa. Zum Teil weisen sie naturgemäß aber auch ähnliche Fragestellungen wie im gesamten osteuropäischen Raum auf.

Auf einen wesentlichen Unterschied sollte bereits hier hingewiesen werden. Fünf der hier behandelten Länder sind Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien. Dieser südslawische Staat war im Bereich der Arbeitsbeziehungen wesentlich geprägt durch das Prinzip der **Selbstverwaltung der Unternehmen** durch das Ensemble ihrer Belegschaften und ein anderes Verständnis des sog. gesellschaftlichen Eigentums. Prinzipiell oblag im Rahmen der sozialistischen Marktwirtschaft jedem Unternehmen die Entscheidung darüber, in welchem Umfang das erwirtschaftete Ergebnis für Investitionen sowie die Entgelte der Beschäftigten zu verwenden war. Dadurch war der Blick schon immer geöffnet für betriebswirtschaftliche und unternehmenspolitische Fragen und eine Tradition des sozialen Dialogs zumindest auf der Mikroebene des Betriebs geschaffen (vgl. mehr in: Kohl 1972).

Die spannende Frage ist, ob etwas und wenn ja, welche Bestandteile dieser Tradition den inzwischen erfolgten Systemwandel überleben konnten, oder aber den Turbulenzen im Zusammenhang mit der inzwischen erlangten Eigenstaatlichkeit sieben selbständiger Länder – nimmt man Slowenien und den 2008 als Staat entstandenen Kosovo hinzu – zum Opfer fiel. Es zeigt sich, soviel sei bereits vorweg genommen, auch hier wieder ein sehr buntes Entwicklungsbild, trotz einer viele Jahrzehnte währenden gemeinsamen Vergangenheit. Ganz abgesehen von Albanien mit seiner langjährigen Orientierung an einer nicht in Europa verwurzelten Variante des Sozialismus. Hier wurde durch die Transformation ein besonders deutlicher Traditionsbruch verlangt.

### 3.2.1 Moderater Verbandspluralismus – Kennzeichen beider Sozialpartner

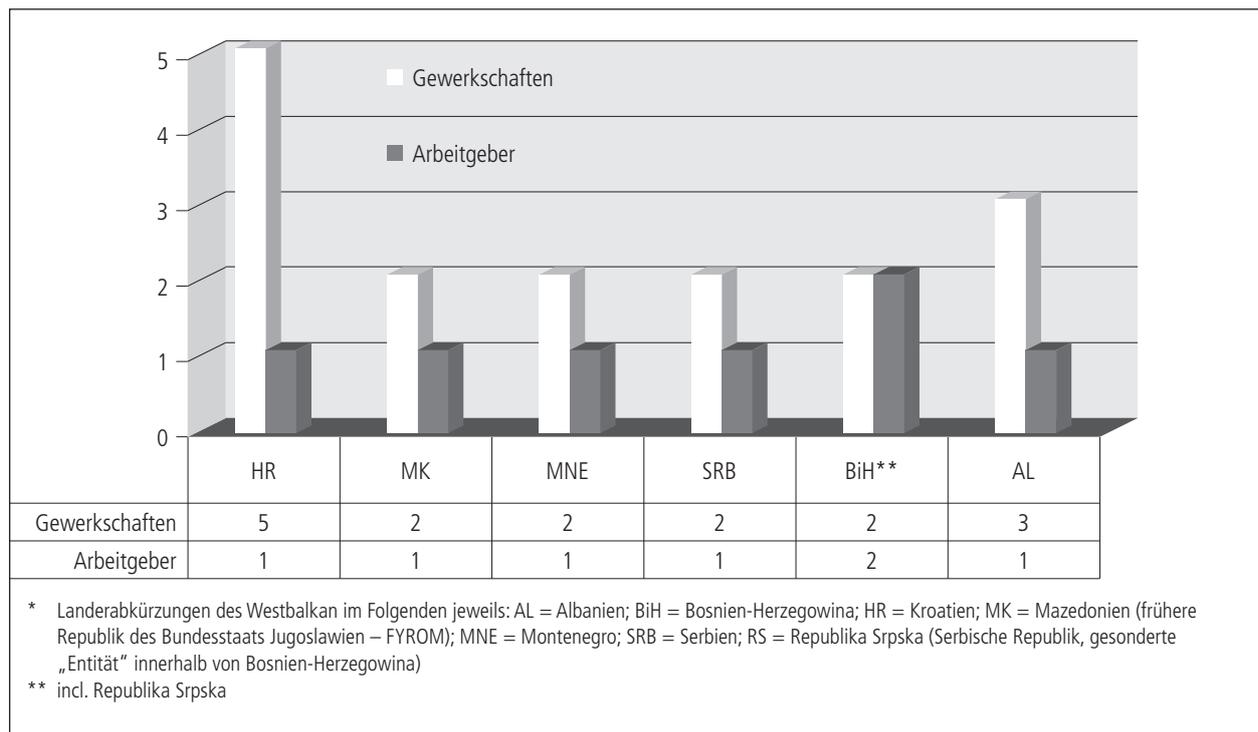
Die **Gewerkschaften** in Südosteuropa (SOE) spielten in der Transformationsphase nach 1990 im Gegensatz zu Mitteleuropa keine entscheidende Rolle für die gesellschaftliche Umgestaltung. Dies hing nicht unwesentlich damit zusammen, dass in dieser Region nicht die ansonsten bestimmende soziale Frage als Folge der Implosion des Sozialismus, sondern eher die „nationale Frage“ vorrangig auf der Tagesordnung stand. Die Erlangung staatlicher Souveränität war zudem in Kroatien und Bosnien begleitet von langjährigen blutigen Auseinandersetzungen durch die Bürgerkriege zu Beginn der 90er Jahre.

Dadurch verzögerte sich nachhaltig die notwendige Anpassung und Neugestaltung sowohl der industriellen Beziehungen wie auch des Arbeitsrechts. Gleichwohl setzte der Prozess einer unkontrollierten Privatisierung mit der Wende und dem Auseinanderfallen des jugoslawischen Bundesstaates mit allen negativen Folgen für die Beschäftigten ein. Arbeitgeberverbände fehlten zunächst hier wie anderswo in den Transitionsländern, so dass auch tripartite nationale Gremien zur Steuerung dieser Prozesse in Form von Wirtschafts- und Sozialräten unter Beteiligung der Sozialpartner erst mit einiger Verzögerung entstehen und bis heute keinen besonderen politischen Einfluss gewinnen konnten.

Umgekehrt wirkte sich dadurch aber auch der Verbandspluralismus auf beiden Seiten deutlich weniger aus als im nördlichen Osteuropa. Lediglich in Kroatien entstand eine größere Vielzahl neuer und konkurrierender nationaler Konföderationen auf Arbeitnehmerseite, während sonst mit Ausnahme Albaniens höchstens eine weitere alternative Neugründung neben die traditionellen Gewerkschaftsbünde trat.

Bei den **Arbeitgebern** dagegen herrscht ein Bild völliger Geschlossenheit jeweils in einer einzigen Dachorganisation vor (Übersicht 22). Solch einheitliche Strukturen bedeuten aber keineswegs automatisch eine erhöhte Verbandsbindung der Unternehmer. Ihre Assoziationen repräsentieren tendenziell eher die Mittel- und Kleinbetriebe, während die Gewerkschaften nach wie vor in den früheren staatlichen Großunternehmen stark sind.

Übersicht 22: **Repräsentative Dachverbände der Gewerkschaften und Arbeitgeber\***



Für Bosnien und Herzegowina ist zur Erläuterung dieses Bildes wie auch zum Folgenden generell anzumerken, dass die Staatsstruktur durch das Daytoner Abkommen 1995 praktisch als Kondominium zweier selbständiger administrativer Einheiten („Entitäten“) definiert wurde: der bosnisch-kroatischen Föderation, und der Serbischen (Teil-) Republik (Republika Srpska mit ihrer Hauptstadt Banja Luka). Zwar gibt es eine formelle Staatsspitze (Präsidium) und den internationalen Hohen Repräsentanten in Sarajewo. Jede Entität hat ihre eigene Gesetzgebung, einschließlich der Arbeitsgesetzgebung, und Verwaltungsstruktur. Infolge dessen gibt es in beiden Staatshälften auch jeweils einen eigenständigen Zusammenschluss sowohl der Arbeitnehmer wie auch der Arbeitgeber. Die Rechtslage wie auch die soziale Lage unterscheidet sich daher immer deutlich in beiden Staatshälften.

Bei allen sechs Ländern handelt es sich um vergleichsweise kleinere Staaten zwischen 630.000 (Montenegro) bis zu 4,4 (in Kroatien) und gut 7 Millionen Einwohnern in Serbien. Im Blick auf diese Größenverhältnisse erscheint die Zahl der jeweiligen Branchengewerkschaften als Mitgliedsverbände der Konföderationen in den einzelnen Ländern z.T. exorbitant hoch – wie zumal in Kroa-

tien (s. Übersicht 23). Damit stellt sich immer auch die Frage der „Mächtigkeit“ der sektoralen Verbände und ihrer realen Einflussmöglichkeiten.

Denn gleichzeitig ist auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad in allen Ländern deutlich gesunken – gegenüber 1990 um mehr als die Hälfte – wenn auch nicht in dem drastischen Maße wie in vielen anderen post-sozialistischen Ländern Osteuropas (Tab. 3)

Bei dieser Datenübersicht gilt es allerdings zu beachten, dass es sich dabei vielfach um Angaben oder Schätzwerte der jeweiligen Organisationen handelt. Darüber hinaus besteht in BiH, Mazedonien und in Albanien jeweils eine Arbeitslosenrate von über 30% und gleichzeitig ein hoher Anteil an informeller Beschäftigung. Bezogen auf alle erwerbsfähigen abhängig Beschäftigten (außerhalb des immer noch bedeutsamen Agrarsektors) dürfte der vergleichbare Organisationsgrad in den drei genannten Ländern daher eher zwischen 20 und 25% liegen.

Probleme stellen sich damit besonders auch hinsichtlich der **finanziellen und personellen Ressourcen** einer Organisation. Abgesehen von der Zahl der Mitglieder ist dies in erster Linie eine

Übersicht 23: **Anzahl der Branchengewerkschaften in Südosteuropa**

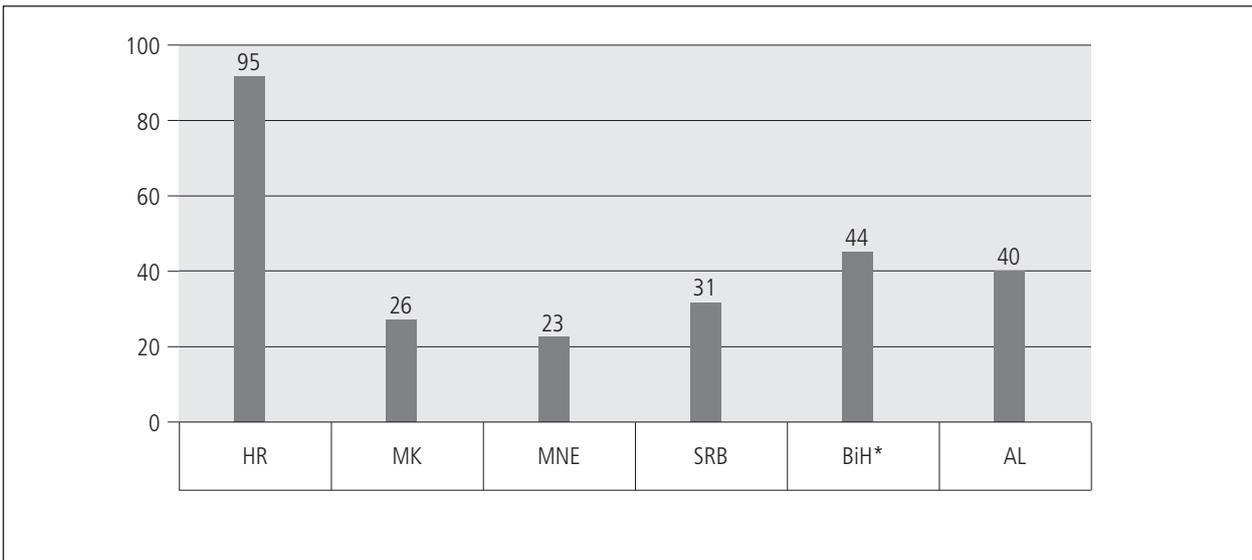


Tabelle 3: **Organisationsgrad der Gewerkschaftsbünde in SOE** (in % aller Arbeitnehmer)

	HR	MK	MNE	SRB	BiH	AL
Organisationsgrad (%)	35	30	35	33	30	23

Frage des Mittelaufkommens wie auch dessen Verwendung. Zwar gilt üblicherweise das Satzungserfordernis einer Beitragszahlung in Höhe von 1% des individuellen Bruttoeinkommens. Beitragsehrlichkeit wäre aber besonders in solchen Fällen gefragt, wo nur der Mindestlohn als Maßstab für die Beitragshöhe herangezogen wird. Dies wird durch die gängige Praxis gefördert, dass der Arbeitgeber den Gewerkschaftsbeitrag unmittelbar vom Lohn abzieht, dieser zugleich aber offiziell ggf. nur aus dem Mindestlohn besteht, zu dem ein nicht deklarerter Betrag als „cash in hand“ (sog. Kuvertlohn) hinzukommt. Erschwerend tritt hier hinzu, dass sich längst nicht alle Mitglieder zu einer Beitragszahlung in der Lage sehen. Für Albanien beispielsweise wird berichtet, dass lediglich 25-30% der Mitglieder überhaupt einen oder den satzungsgemäßen Beitrag entrichten.

Das so eingezogene **Beitragsvolumen** wandert zunächst vom Arbeitgeber – dem damit zugleich eine komplette Kontrolle über die Gewerkschaftsmitglieder im Hause offen steht – unmittelbar an die betriebliche Gewerkschaftsvertretung (GV), der davon satzungsgemäß zwischen 60 und im

Extremfall bis zu 90% für eigene Zwecke zur Verfügung steht. Den Rest des Beitragsaufkommens müssen sich Branchen- sowie Dachverband teilen (in Serbien verbleibt für letzteren rund 5%). Damit bleiben einer Branchenorganisation im Durchschnitt nur ganze 10-15% des Beitragsaufkommens – zu wenig, um über die Aufrechterhaltung der Organisation auch Kampagnen und Aktionen oder den nötigen Expertenstab zu finanzieren – ganz zu schweigen vom Aufbau eines Streikfonds für den Fall eines ernsthaften Arbeitskonfliktes. Die Handlungsfähigkeit eines Dachverbands bleibt damit reduziert, eine dezentrale, betriebszentrierte Organisationsstruktur weitgehend dominant.

Selbst dort, wo der Verteilungsmodus des Beitragsaufkommens für die jeweiligen Zentralen deutlich günstiger ausfällt – wie in Montenegro und Mazedonien mit Anteilen zwischen 20 und 30% – bedeutet dies noch keine automatische Besserstellung der Ausstattung dieser Leitungsgremien infolge einer vergleichsweise deutlich begrenzten Einwohnerzahl sowie Erwerbsbeteiligung im Land.

Zwar gibt es im Westbalkan in der Regel keine speziellen Gesetze für die Organisation von Gewerkschaften und von Arbeitgeberverbänden – auch dies ein Unterschied zu Osteuropa – aber dennoch hohe Hürden für die Anerkennung ihrer **Repräsentativität**. Diese ist erforderlich sowohl zur Legitimierung zu Tarifverhandlungen wie auch zur Beteiligung an tripartiten nationalen Wirtschafts- und Sozialräten. Für die Arbeitgeberverbände schwankt letzteres zwischen mindestens 10 und 25% aller entsprechenden Beschäftigten in den jeweiligen Mitgliedsunternehmen des betreffenden Verbandes, damit dieser als repräsentativ und damit berechtigt zur Mitwirkung in der Tripartitität gilt.

Die Hürde zur Anerkennung als Tarifpartei ist für die Gewerkschaften teilweise deutlich höher: in Serbien setzt sie mindestens 15% Mitgliedschaft für die Verhandlungsführung voraus, in Bosnien 20%, in Mazedonien bis zu 33%, in Albanien 50%. In Kroatien wiederum ist die entsprechende Schwelle relativ niedrig und auch nur für die Beteiligung in tripartiten Räten erforderlich. Daraus erklärt sich die dort hohe Zahl fünf „repräsentativer“ Gewerkschaften – ein Tatbestand, der von der hier führenden Konföderation SSSH mit deutlicher Kritik belegt ist. Sie möchte die hier gültigen und wesentlich strengeren Kriterien für die Arbeitgeberseite auch für die kroatischen Gewerkschaftsbünde angewandt wissen.

Eine organisatorische „Schieflage“ zwischen den Sozialpartnern herrscht im Westbalkan dadurch vor, dass die Gewerkschaften in KMU sehr schwach vertreten sind, während die Mitglieder der Arbeitgeberverbände sich überwiegend aus diesem Bereich rekrutieren.

### 3.2.2 Rechtsvorschriften zur Bildung einer Gewerkschaft und Hemmnisse des Gewerkschaftsbeitritts

Die Bildung einer gewerkschaftlichen Basisorganisation wie auch die Gründung einer Gewerkschaft auf überbetrieblicher Ebene erweist sich in allen Ländern der Region von der Rechtslage her vergleichsweise unproblematisch: Die Mindestzahl für eine betriebliche Gewerkschaftsgründung bewegt sich hier in einer Größenordnung zwischen 3 und 10 Arbeitnehmern als Mitglieder – je nach Arbeitsgesetz und Satzung der Organisation. Die Mindestzahl für die Gründung einer überbetrieblich agierenden Gewerkschaft ist kaum größer (s. folgende Tab. 4).

Schwieriger gestaltet sich im einzelnen allenfalls die erforderliche Prozedur der Registrierung nach der Gründung einer Gewerkschaftsföderation oder gar einer nationalen Konföderation, für die immer eine staatliche Zustimmung erforderlich ist. So ist etwa in der bosnisch-kroatischen Föderation der entsprechende Dachverband SSSBiH noch immer nicht rechtlich anerkannt, was mit der komplexen staatsrechtlichen Lage dieses Landes zusammenhängt.

Für den individuellen **Gewerkschaftsbeitrag** als essentielles Merkmal der Koalitionsfreiheit gibt es vergleichbare Hürden wie in Mitteleuropa, die kumulativ auftreten und sich negativ vor allem für die Beschäftigten in den zahlreichen Kleinbetrieben auswirken.

- Als hauptsächlicher „Filter“ erweist sich hier wiederum die überall verbreitete Regelung, dass der Beitritt ausschließlich über die betriebliche Gewerkschaftsvertretung zu erfolgen hat.

Tabelle 4: **Mindestzahl von Beschäftigten für die Gründung einer Gewerkschaft in SOE**

	HR	MK	MNE	SRB	BiH	AL
Betriebliche Gew.-Vertretung (GV)	10	5 (10)**	5	3	3	*
Mindestzahl für Gew.-gründung	*	*	5	3	3	20

\* abhängig jeweils von der Gewerkschaftssatzung

\*\* Erhöhung von Regierung geplant (IGB 2009)

Dies gilt im Prinzip für Montenegro, Serbien, Bosnien und Albanien.

- Umgekehrt ist aber auch der Beitritt über eine Branchengewerkschaft üblich, so in Mazedonien, oder je nach Gewerkschaftssatzung auf sämtlichen Ebenen in Kroatien.

Rechtlich vom Beitritt ausgeschlossene Personengruppen gibt es

- in Kroatien und Serbien durch die Bestimmung, wonach ein **bestehendes Arbeitsverhältnis** Voraussetzung der Mitgliedschaft ist. Davon gibt es in Kroatien in der Praxis vielfach „Ausnahmen“ durch Ignorieren dieser Vorschrift. Weit gravierender wirkt sich hier aber der Tatbestand aus, dass fast 90% aller Neueinstellungen nur befristet erfolgen, was viele Berufseinsteiger und -wechsler von einer Mitgliedschaft abhält.
- **Rentnern** ist der Beitritt in Mazedonien ebenso verwehrt wie bestimmten Angehörigen des **öffentlichen Dienstes** und der **Polizei**.
- Eine Mitgliedschaft des leitenden Personals in staatlichen **Kultur- und Erziehungseinrichtungen** ist in Montenegro nicht erwünscht und daher bisher unüblich.
- Neben der Polizei war in Serbien bis 2008 **Angehörigen und Beschäftigten der Armee** eine Mitgliedschaft nicht gestattet. Letzteres gilt heute noch in Bosnien.

In der Summe sind die rechtlichen Tatbestände für einen Ausschluss von der Mitgliedschaft in Südosteuropa damit insgesamt weniger stark ausgeprägt als zuvor für das nördliche Osteuropa beschrieben. Dennoch gibt es auch hier eine Vielzahl weiterer Hemmnisse der tatsächlichen Wahrnehmung der Rechte der Koalitionsfreiheit.

### 3.2.3 Behinderung und Diskriminierung von Mitgliedern und Mandatsträgern

Generell gilt auch für diese Region, dass es in der Regel äußerst schwer ist, praktizierte Diskriminierung von Gewerkschaftern oder ihren gewählten Vertretern durch einen Arbeitgeber nachzuweisen. Denn regelmäßig werden zur Begründung von

Maßregelungen wie Zwangsversetzungen oder Entlassungen disziplinarische Gründe auf Grund dienstlicher Verfehlungen o. ä. angeben. Für alle behandelten Länder berichtet der IGB in seinen jährlichen Veröffentlichungen über Verletzungen von Gewerkschaftsrechten über gravierende Fälle der Schikanie und Repression von Arbeitnehmern, die ihre gesetzlichen Vertretungs- und Vereinigungsrechte in Anspruch nehmen (s. zuletzt IGB 2008 und 2009).

Schwierig wird die Gegenwehr gegen solche Verstöße dann, wenn – wie in Serbien – das Arbeitsrecht **keine Strafen** für gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung vorsieht, was eine wirksame Strafverfolgung erleichtern würde. Auch in BiH bleiben derartige Verletzungen **ohne Sanktionierung**. Einen besonderen gesetzlichen Schutz genießen allenfalls gewerkschaftliche Mandatsträger oder auch die selten vorhandenen Betriebsräte in diesem Land.

In Kroatien fällt die Beweislast in Fällen einer indirekten Diskriminierung immerhin dem betreffenden Arbeitgeber zu: Er hat nachzuweisen, dass von ihm veranlasste Maßnahmen gegen aktive Gewerkschafter ausschließlich aus dienstlichen oder anderen rein arbeitsbezogenen Gründen erfolgen.

Aus Albanien wird ein besonders gravierender Vorfall der Verletzung der Koalitionsfreiheit durch staatliche Behörden gemeldet. Die beiden nationalen Konföderationen KSSH und BPSH (s. Anl. 7.1) wurden aus Gründen ungeklärter Eigentumsverhältnisse als Nachfolgeorganisationen der früheren Staatsgewerkschaft 2007 mit Brachialgewalt durch die Polizei aus ihren Büros vertrieben. Einrichtungen, Dokumente etc. wurden bei dieser Aktion teilweise zerstört. Eine Rehabilitierung der beiden Verbände ist bis heute nicht erfolgt (IGB 2008). Analog diesem Verhalten können auch rechtswidrige Pressionen auf betriebliche Gewerkschaftsvertretungen oder gar unzulässige Entlassungen von Gewerkschaftsvertretern in Albanien nicht in jedem Fall wirksam geahndet werden. Ebenso wenig wie die Gründung „gelber“ Gewerkschaften.

In allen Ländern spielen ausländische Investoren eine unrühmliche Rolle, indem sie sich in besonderem Maße über die bestehenden Landesgesetze hinwegsetzen zu können glauben.

3.2.4 Regelungen zur Interessenvertretung der Beschäftigten im Betrieb – noch weitgehend unbedeutende Rolle der Betriebsräte

Trotz der langjährigen Tradition der Arbeiterräte im Selbstverwaltungs-Sozialismus Jugoslawiens spielen gewählte Arbeitnehmerräte mit Ausnahme Kroatiens in den Ländern des Westbalkan derzeit keine ausgeprägte Rolle mehr. Die Struktur der Interessenvertretung ist faktisch ganz überwiegend monistisch strukturiert und besteht in der Regel aus der betrieblichen Gewerkschaftsvertretung (GV). Damit aber ist sie wiederum abhängig von dem jeweiligen gewerkschaftlichen Vertretungsgrad vor Ort.

Dies schafft in Verbindung mit der Struktur der auch hier vorherrschenden betriebsbezogenen Kollektivverträge (s. mehr im folgenden Abschnitt) Probleme für das Gros der „gewerkschaftsfreien“ Betriebe vor allem in der Vielzahl der neu entstandenen kleineren und mittleren Unternehmen (KMU).

In Kroatien allerdings wurden zahlreiche Betriebsräte bereits im Vollzug des neuen Arbeitsgesetzbuchs 1995 („Zakon o radu“) ab 1996 eingeführt und sind dort mittlerweile weitgehend vor allem in größeren und mittleren Unternehmenseinheiten etabliert. Ihre Struktur ähnelt derjenigen in Kontinentaleuropa, wenn auch mit geringeren Beteiligungsrechten ausgestattet (s. den Vergleich zwischen der deutschen und kroatischen Praxis: Kohl 1998 – in kroatischer Sprache).

Aber auch in Bosnien und in Serbien hat der Gesetzgeber nach der Jahrtausendwende die recht-

liche Möglichkeit der Bildung von Betriebsräten in Form einer dualen, von allen Beschäftigten gewählten Interessenvertretung auch neben einer bestehenden lokalen Gewerkschaftsvertretung ermöglicht. Er verlangt aber in jedem Falle ausdrücklich eine Zusammenarbeit zwischen beiden Vertretungsformen und definiert im Übrigen eine klare Trennung der Kompetenzen beider Gremien (s. Tab. 5).

Die betriebliche Gewerkschaftsvertretung kann allerdings die Rechte der Information und Konsultation eines Betriebsrats sowie dessen weiteren gesetzlichen Beteiligungsrechte in Kroatien sowie auch in Bosnien selbst wahrnehmen, wenn ein solcher nicht gebildet worden ist. Damit besteht seitens der Gewerkschaft aber auch kein besonderer Anreiz, überhaupt einen Betriebsrat zur Erlangung von mehr Vertretungskompetenz im Interesse der Beschäftigten einzurichten. Gemäß Arbeitsgesetz 1999 ist in der bosnisch-kroatischen Föderation immerhin eine Stellungnahme des Betriebsrats in sämtlichen Kündigungsfällen in einem Unternehmen erforderlich, bei der Kündigung etwa eines behinderten Arbeitnehmers sogar dessen formelle Zustimmung. Auch besitzt der Betriebsrat in Kroatien bestimmte weitergehende Rechte als üblicherweise eine lokale Gewerkschaftsvertretung (s. den Vergleich zwischen Deutschland und Kroatien in: Kohl 1998).

In der Praxis spielen Betriebsräte in Kroatien sehr wohl, in Bosnien mit bisher rund 300 Gremien in der Föderation weit weniger sowie in Serbien bisher eher eine marginale Rolle. Schließlich sollten die näheren Bestimmungen für deren Wirken hier auch in einem Spezialgesetz definiert werden, das bisher noch nicht vorliegt. In Montenegro hat man

Tabelle 5: **Beziehungen zwischen Betriebsrat und betrieblicher Gewerkschaftsvertretung (GV)**

	Betriebsrat	Gewerkschaftsvertretung (GV)
Kroatien (Gesetz von 1995)	Bildung ab 21 AN möglich; Gesetz schreibt Kooperation mit GV vor	Falls kein BR vorhanden, besitzt GV dessen Rechte
Bosnien (1999/2006) duale Interessenvertretung (selten)	Bildung ab 15 AN möglich; Verpflichtung zur Kooperation mit GV (in Föderation BiH rd. 300 BR)	GV hat Recht der Teilnahme an BR-Sitzungen; falls kein BR vorhanden, besitzt GV dessen Rechte
Serbien (2002) duale Interessenvertretung (bisher ohne Ausführungsgesetz)	Bildung ab 51 AN möglich; kann ggf. auch Firmentarifvertrag abschließen, falls mehr als 50% der Belegschaft dies wünscht	Voraussetzung für derartigen Tarifabschluss: im Betrieb: keine GV vorhanden (praktisch kaum Bedeutung)

ohnehin nach der Trennung von Serbien 2006 die zuvor laut Arbeitsgesetz von 2003 bestehende Möglichkeit der Bildung von Betriebsräten aufgegeben. Diese ist im neuen Arbeitsgesetz vom Herbst 2008 nicht mehr enthalten.

In Mazedonien hingegen, wo bisher nur eine monistische Vertretungsform via lokale Gewerkschaftsvertretung existiert, wird die Möglichkeit ihrer Einführung diskutiert und von Teilen der Gewerkschaften befürwortet. In Albanien hat der Gesetzgeber 2008 die Möglichkeit der Bildung einer Arbeitnehmervertretung in Betrieben ab 20 Beschäftigten mit zahlreichen Informationsrechten geschaffen (IGB 2009).

Im Übrigen stehen die Gewerkschaften in dieser Region der Institution Betriebsrat – mit Ausnahme Kroatiens – insgesamt eher skeptisch gegenüber. Sie befürchten dadurch eine unwillkommen Konkurrenz oder gar eine Infragestellung ihrer eigenen Existenz, obgleich sie bei einer vernünftigen Nutzung dieses Instruments davon nach aller Erfahrung durch erweiterte Beteiligungsrechte der

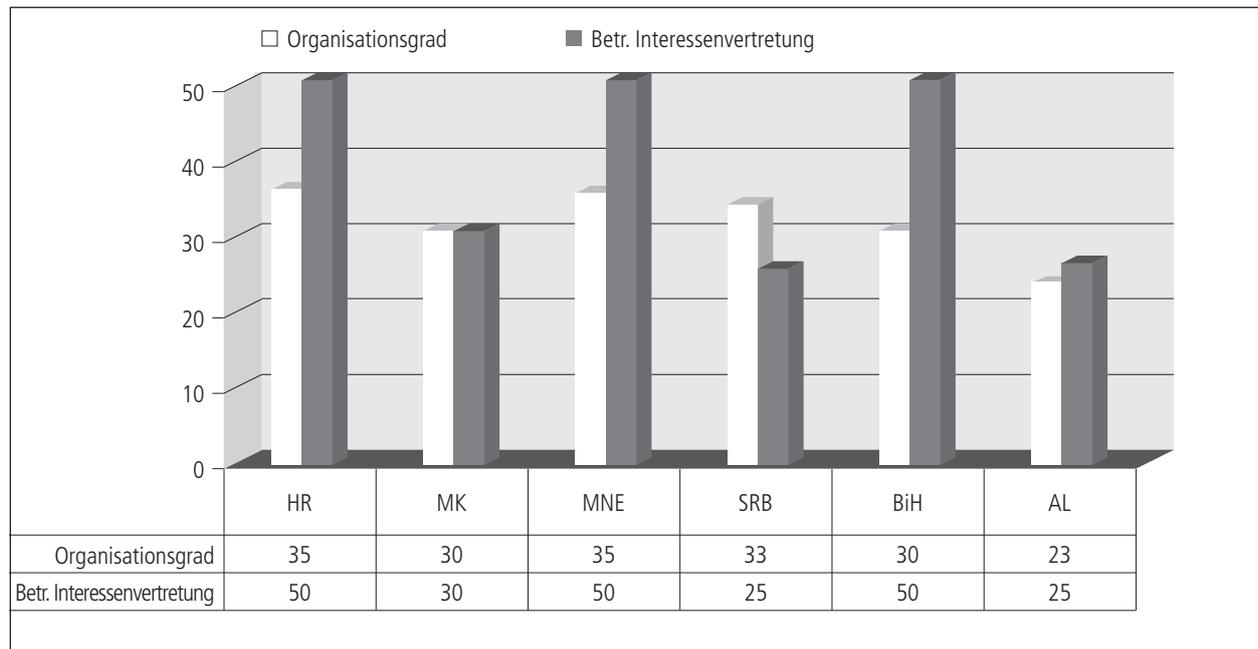
Arbeitnehmer, eine engere Kooperation mit den Gewerkschaften und vor allem durch deutlich vergrößerte Chancen der Mitgliederrekrutierung eher profitieren würden. Außerdem ist im Blick auf frühere Erfahrungen auch von einer unterschiedlichen Praxis der früheren Arbeiterräte im vormaligen Jugoslawien auszugehen. In der öffentlichen Meinung wurde in der Transformationsphase daher dem früheren System der Selbstverwaltung zu Unrecht oft vorgehalten, an dem Versagen des Sozialismus titoistischer Prägung mitschuld gewesen zu sein.

Rechtlich gesehen sind die Mindestvoraussetzungen für eine Anwendung der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation 2002 in den Ländern, die die Institution Betriebsrat vorsehen, zwar gegeben, aber doch unterschiedlich gesetzlich ausgestaltet. Dies vermag folgende Zusammenstellung (Übersicht 24) im Detail aufzuzeigen. Sie bezieht auch die *Republika Srpska* (RS) als Teil von Bosnien und Herzegowina mit ihrer eigenen Gesetzgebung von 2001 mit ein.

Übersicht 24: **Ausstattung sowie Kompetenzen der Betriebsräte durch Gesetz bzw. Kollektivvereinbarung (KV) in Südosteuropa**

	HR	SRB	BiH	RS
Bereitstellung von Büros etc. auf Kosten des Arbeitgebers (AG)	✓	falls KV	gemäß KV	gemäß KV
Geregelte Freistellung von Betriebsräten von ihrer Arbeit	6 h pro Woche, ggf. auch völlig	falls durch KV geregelt	6 h pro Woche	2 bis 4 h pro Monat
Freistellung zur Qualifizierung	✓	–	–	–
Kostenübernahme von Experten	✓	–	–	–
Recht auf Information durch AG	nicht: Wirtschaftsdaten	✓ (gemäß KV)	✓	✓
Recht auf Konsultation mit AG	✓	✓ (gemäß KV)	✓	✓
Mitwirkung/Mitbestimmung durch Betriebsvereinbarung?	✓ (teilweise)	✓ (gemäß KV)	✓ (gemäß KV)	keine Regelung
Abhaltung Betriebsversammlung	2x pro Jahr	–	2x pro Jahr	möglich
Informationspflicht des BR gegenüber Belegschaft	regelmäßig erforderlich	keine Regelung	keine Regelung	ggf. zusammen mit AG
GV übernimmt Rechte des BR, falls dieser nicht existiert	✓	–	✓	–

Übersicht 25: **Anteil der durch Gewerkschaft sowie Betriebsräte vertretenen Arbeitnehmer im Unternehmen**  
(im Verhältnis zum Organisationsgrad)



Die Bereitstellung von Räumen, Einrichtungen sowie die Übernahme der Kosten für Personal und ggf. auch Experteneinsatz sind lediglich in Kroatien gesetzlich ausreichend geregelt, ansonsten allenfalls durch besondere Vereinbarung mit dem jeweiligen Arbeitgeber zu erreichen. Das gleiche Bild zeigt sich bei der teilweisen oder gar kompletten Freistellung von gewählten Arbeitnehmervertretern von der Arbeit sowie auch zu deren erforderlichen Qualifizierung für die Wahrnehmung ihres Mandats: Das gesetzlich vorgesehene Minimum erlaubt kaum den erforderlichen Einsatz einer Interessenvertretung in mittleren oder gar Großbetrieben.

Als Fazit dieser institutionellen Ausgangslage ergibt sich für die Intensität und Qualität der betrieblichen Interessenvertretung in dieser Region folgendes, auf Schätzungen bzw. Analysen der Beobachter beruhendes Bild (vgl. Übersicht 25):

- Nimmt man den jeweiligen Anteil der durch eine betriebliche Gewerkschaftsvertretung sowie darüber hinaus durch einen Betriebsrat insgesamt vertretenen Arbeitnehmer in einem Land, so ist dieser in Mazedonien, Albanien und Serbien kaum höher als der Prozentsatz der in einer Gewerkschaft jeweils organisierten

Beschäftigten. (Der niedrigere Wert in Serbien resultiert aus einer lückenhafteren Interessenvertretung im Privatsektor.)

- Einen höheren Anteil als Folge der Verbreitung von Betriebsräten und einer stärkeren Präsenz der Gewerkschaften in Mittel und Großbetrieben erreichen hingegen die Arbeitnehmer in Kroatien und Bosnien.
- Für Montenegro wird ein vergleichbar hoher Anteil wie in Bosnien und Kroatien angegeben, was auf eine vergleichsweise stärkere Verbreitung betrieblicher gewerkschaftlicher Vertretungsstrukturen schließen lässt. Inwieweit dies auch für die zahlreichen im Zuge der Privatisierung neu entstandenen kleinen und Mikro-Unternehmen des zu 74% durch den Dienstleistungssektor geprägten Landes zutrifft, ist zu bezweifeln und bedürfte einer näheren Prüfung.

Die Aktivitäten der Betriebsgewerkschaften sind darüber hinaus immer in erster Linie auf den Abschluss von Kollektivverträgen gerichtet. Deren Ergebnisse sind dann auch maßgeblich für eine Aussage über die Reichweite der von ihrem Wirken erfassten Arbeitnehmer eines Landes.

### 3.2.5 Tarifvertragsrecht und -praxis, Reichweite von Branchentarifverträgen, Abdeckung der Arbeitnehmer durch Kollektivvereinbarungen

Wie zuvor bereits für Mitteleuropa dargestellt, ist die Kollektivvertragslandschaft im westlichen Balkan erneut weitgehend geprägt durch die Dominanz von Firmentarifverträgen. Daneben sind sowohl im öffentlichen Sektor wie auch in der Privatwirtschaft in unterschiedlichem Maße Flächentarifverträge in bestimmten Ländern verbreitet, die zu analog höheren Tarifbindungsraten der Beschäftigten führen. Zumal dann, wenn diese dann Allgemeinverbindlichkeit gegenüber sämtlichen Arbeitgebern einer Branche erlangen können, worauf im einzelnen noch einzugehen ist.

Generell sind des weiteren hier aber auch zumeist tripartite Rahmenregelungen im Zusammenspiel zwischen dem zuständigen Ministerien und den Sozialpartnern vereinbart. Diese gelten dann als **kollektiver Rahmenvertrag für alle Beschäftigten** im privaten oder im öffentlichen Sektor. Sie enthalten allerdings substantiell in aller Regel kaum mehr als die ohnehin geltenden gesetzlichen Mindeststandards plus einiger weiterer Bestandteile wie hinsichtlich Zulagen, Essensgeld, Abfindungen, Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen. Konkrete Lohnskalen sind indessen darin nicht vorzufinden, allenfalls Regelungen hinsichtlich eines allgemeinen oder in der Branche zu konkretisierenden Mindestlohns. Die staatliche Seite ist hier vielfach ohnehin weniger an einem konkreten Sozialdialog interessiert, sondern an der Durchsetzung ihrer politischen Ziele und zudem von Vorgaben internationaler Finanzinstitutionen abhängig (s. FES-Informationen aus SOE 3/09).

Solche **tripartiten Rahmenverträge** unter Mitwirkung des Staates finden sich in den beiden Entitäten von BiH, in Mazedonien sowie in Montenegro, in der Regel mit einer Gültigkeit für alle betroffenen Arbeitnehmer des öffentlichen oder des Privatsektors. Es wäre allerdings verfehlt, darin zugleich eine komplette Tarifabdeckung aller Beschäftigten zu erkennen, da beispielsweise in den letzt genannten Ländern Mazedonien und Montenegro bisher noch keine gesetzlichen Mindestlöhne eingeführt worden sind.

Auf **Branchenebene** sind in einigen Ländern in jüngster Zeit eine zunehmende Zahl sektoraler

Abschlüsse zu verzeichnen. Sie beziehen sich

- primär auf den **öffentlichen Sektor** in Serbien, den beiden Teilrepubliken in BiH, weite Teile des öffentlichen Dienstes und öffentlicher Versorgungs- und Dienstleistungsbereiche in Mazedonien sowie auch in Albanien.
- Aber auch im **Privatsektor** sind eine größere Anzahl von Branchentarifverträgen in Kroatien (17), in Montenegro (17), in Mazedonien (16 – davon einige in jüngster Zeit abgeschlossen) zu verzeichnen. Vergleichsweise wenige dagegen bisher in Bosnien und Herzegowina.

Kollektivverträge auf **Unternehmensebene** dominieren hingegen nach wie vor

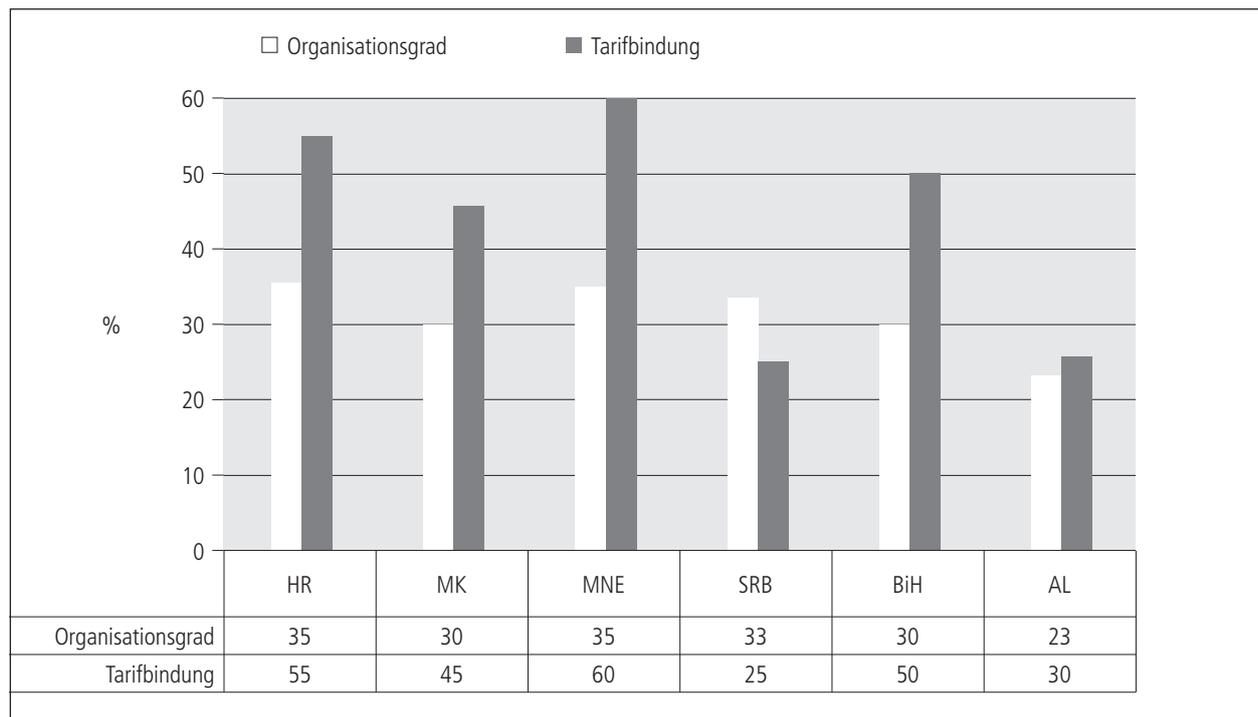
- im Privatsektor Serbiens (unter der Voraussetzung, dass die Betriebsgewerkschaft mindestens 15% der Beschäftigten repräsentiert),
- weithin auch in Kroatien, hier allerdings oft als ergänzende Unternehmensvereinbarungen zu den Branchenverträgen,
- ebenso auch in Albanien.

Hinzu kommt die Möglichkeit einer erweiterten Tarifabdeckung durch **Allgemeinverbindlicherklärung** von Kollektivverträgen seitens des zuständigen Ministeriums. In Kroatien betrifft dies derzeit 6 Branchenabkommen (Tourismus, Gastgewerbe, Handel, Bau, Holzindustrie sowie Handwerks-, Klein- und Mittelbetriebe). Sämtliche Arbeitgeber dieser Branchen sind somit den bestehenden Tarifbestimmungen unterworfen – unabhängig von ihrer Verbandsmitgliedschaft in einer Arbeitgebervereinigung. In Serbien wurden ebenfalls die Kollektivverträge von 6 Branchen des öffentlichen Sektors als allgemeinverbindlich erklärt und erlangten damit landesweite Gültigkeit.

Prinzipiell einsetzbar ist dieses Instrument auch in Albanien, sofern ein Branchentarifvertrag mehr als 50% der jeweiligen Beschäftigten erfasst. Rechtlich ausgeschlossen bleibt dies dagegen bisher in Mazedonien.

Die faktische Tarifbindung und -abdeckung ist in dieser Region insgesamt gesehen in ihrer materiellen Auswirkung derzeit noch vergleichsweise gering. Dies trotz einer z.T. höheren Abdeckung

Übersicht 26: Anteil der durch Tarifverträge insgesamt abgedeckten Arbeitnehmer



durch nationale Rahmen-Tarifregelungen, wie sie in Montenegro und Bosnien üblich sind, aber damit noch keineswegs die jeweilige Lohnhöhe definieren. Aussagekräftiger sind hier eher die angegebenen Werte für Kroatien mit seinen zahlreichen Unternehmens- und Branchentarifverträgen. Hier wurde 2008 erstmals auch ein gesetzlicher Mindestlohn anstelle der bisherigen tarifvertraglichen Minimallöhne eingeführt.

### 3.2.6 Streikrecht und Streikpraxis

Das Streikrecht wird wie die Vereinigungsfreiheit als solche in allen Staaten der Region prinzipiell durch Verfassung und/oder Sondergesetz gewährleistet. Seine Wahrnehmung wird aber ebenso durch eine Reihe administrativer Bestimmungen eingedämmt. Gewisse Beschäftigtengruppen bleiben davon gänzlich ausgeschlossen.

Dabei stand ersichtlich vor allem zu Beginn der Transformationsphase die Angst Pate, die öffentliche Ordnung könnte durch unkontrollierbare Streikwellen außer Kontrolle geraten, die allgemeine Versorgung nicht mehr gesichert und durch all dies auch ausländische Investoren von einem Engagement vor Ort abgeschreckt werden. All dies ist in keiner Weise in dieser Form eingetreten. Die Bereitschaft zu Arbeitskämpfen ist vielmehr

mittlerweile bis auf wenige Ausnahmen nahezu völlig zum Erliegen gekommen. Zu alledem wurde in drei der sechs Länder der Arbeitgeberseite das Recht der **Aussperrung** zuerkannt.

Einschränkungen für eine Beteiligung an einem Arbeitskampf bestehen für folgende **Personengruppen**:

- **Angehörigen des öffentlichen Dienstes** ist es nur in beschränktem Maße gestattet, sich an Streikmaßnahmen zu beteiligen: so in Albanien in keiner Weise, in Kroatien nur im Rahmen bestimmter Restriktionen.
- Beschäftigte in sog. „wesentlichen Diensten“ (in Versorgungsbetrieben, Einrichtungen der öffentlichen Sicherheit etc.) sind ebenfalls von einer Streikbeteiligung in Serbien und Albanien ausgeschlossen.
- In der Republika Srpska darf es im öffentlichen Sektor keine Produktionsunterbrechung geben.
- Keine grundsätzlichen Einschränkungen gibt es hingegen in Mazedonien: Hier dürfen auch Angehörige der Armee maximal einmal im Jahr in einen Ausstand treten.

**Administrative Auflagen** vor Durchführung eines Streiks beziehen sich im wesentlichen auf bestimmte Ankündigungspflichten. Sie besagen für

- Serbien: eine Ankündigungsfrist von mindestens 15 Tagen gegenüber dem Arbeitgeber vor Streikbeginn;
- Montenegro: üblicherweise 5, in „wesentlichen“ Diensten 10 Tage zuvor;
- BiH, bosnisch-kroatischer Teil: generell 10 Tage; in der RS: 8 Tage vor Streikbeginn.

In nahezu allen Fällen ist ein Streik als ultima ratio einer Tarifauseinandersetzung oder eines Arbeitskonflikts nur nach **obligatorischen Schlichtungs- oder Schiedsverfahren** oder einer vorherigen freiwilligen Mediation und Konziliation mit wiederum bestimmten und teilweise ausgedehnten „Abkühlungs“-Fristen rechtlich zulässig. Diese Vorschriften dienen sowohl der Kompromissfindung als auch der als notwendig angesehenen Beruhigung in einer „heißen“ Phase. Widrigenfalls kann eine Arbeitsniederlegung durch Gerichtsurteil als illegal erklärt werden. Dies wiederum kann für die Beteiligten und insbesondere die gewerkschaftliche Streikleitung zu gravierenden Regressforderungen oder auch sonstigen Maßregelungen führen.

Eine **Aussperrung** durch die Arbeitgeber ist in BiH maximal bis zur Hälfte der am Streik Beteiligten rechtlich zulässig, desgleichen auch in Kroatien. In Mazedonien allerdings nur in dem deutlich beschränkteren Maß von bis zu 2% der jeweiligen Streikpersonen. Diese rechtlich gegebene Möglichkeit spielte in der Praxis bislang keine Rolle, sie entspringt vielmehr eher einem formalen Paritätsgrundsatz.

All dies hat neben der allgemeinen Konjunktur- und Arbeitsmarktlage sowie einer ohnehin verbreiteten Migrationsbewegung dazu beigetragen, dass Flächenstreiks mit Ausnahme bestimmter Aktionen im öffentlichen Bereich durch bestimmte Berufsgruppen derzeit in Südosteuropa so gut wie nicht stattfinden. Ausstände sind höchstens bei einzelnen Unternehmen im Falle der Verletzung bestehender tariflicher Bestimmungen oder nicht begründeter Lohnrückstände zu verzeichnen. Sie

sind damit z.T. eher als Gegenwehr denn als ein aktives Instrument im Rahmen eines Verteilungskampfes zu werten.

### 3.2.7 Mindestlöhne als Ersatz für Kollektivverträge – Auswirkungen der Verhandlungssysteme auf die Verteilungspolitik

Die materiellen Effekte des Sozialdialogs und der spezifischen Formen der Verhandlungs- und Vertragspolitik im westlichen Balkan sind an einer Reihe aussagekräftiger Indikatoren und Kennziffern abzulesen. Dazu zählen im wesentlichen der Mindestlohn und der Durchschnittslohn in einem Lande im Kontext der dazugehörigen wirtschaftlichen Rahmendaten. Die Datenlage ist im Vergleich mit den neuen Mitgliedsländern der EU in Osteuropa hier allerdings dürftiger, da sie durch Eurostat mit Ausnahme der beiden Kandidatenländer Kroatien und Mazedonien noch nicht systematisch und fortlaufend verfolgt wird. Hinzu kommt, dass bestimmte volkswirtschaftliche Aggregate – wie z.B. die jeweilige Produktivität – nicht jeweils vergleichbar gemessen und wiedergegeben werden. Sie sind, um bei dem letzteren Beispiel zu bleiben, im Übrigen auch den am Tarifgeschehen im Lande Beteiligten selbst nicht in dem Maße wie erforderlich geläufig, wie Verhandlungsplanspiele vor Ort erwiesen haben. Des Weiteren hat die Konzentration auf die jeweiligen Unternehmenslage und darauf bezogene Abschlüsse ohnehin eine veränderte Herangehensweise und Orientierung primär an einzelwirtschaftlichen Daten zu Folge.

Als eine erste Annäherung an die Ergebnisse der Verteilungspolitik kann ein Quervergleich wesentlicher Rahmendaten in dieser Region dienen (Übersicht 26a).

Bei diesem Tableau fällt zunächst auf, dass in zweier sechs Länder kein gesetzlicher Mindestlohn besteht. Eine untere Schwelle der Entlohnung bietet in **Mazedonien** lediglich die jeweils niedrigste Lohngruppe, soweit ein entsprechender Branchentarifvertrag vorliegt. Die Bandbreite reicht hier von der Textil- und Lederindustrie mit einem Eingangslohn von umgerechnet 75 bzw. 68 Euro bis etwa zu den Gesundheitsberufen mit einem Monatsverdienst von derzeit (2008/9) rd. 218

Übersicht 26a: **Höhe von Mindestlohn (in €) und dessen Anteil am Durchschnittslohn in Südosteuropa (%) 2008**

	HR	MK	MNE	SRB	BiH	AL
Mindestlohn	381	(75–218) <sup>1</sup>	(55)	159	159/142*	138
Durchschnittslohn	1.000	250	630	400	514/452*	350
Anteil Mindestlohn (%)	38	(30)	?	39	31	41
BIP-Wachstum (%)	2,4	5,0	8,1	5,4	5,5	7,2
Arbeitslosigkeit (%)	13,4	33,8	10,8	18,8	40,6	ca. 33 <sup>2</sup>

\* Werte in RS

1 niedrigste Lohngruppen lt. Tarifvertrag Textilindustrie bzw. Gesundheitswesen 2008

2 Neben dem offiziellen Wert von 13% wird die tatsächliche Arbeitslosigkeit auf 30-35% geschätzt; sie wird wegen des hohen Anteils an informeller Beschäftigung allerdings (ähnlich wie auch in BiH und MK) nicht registriert.

Euro. Die Bemessungsgrundlage für die Bezahlung von Sozialbeiträgen u.ä. liegt hier bei 166 Euro, dies entspricht 65% des Durchschnittslohns im Land. Die tatsächlichen niedrigsten Einkommen dürften deutlich unter dieser Schwelle der Bemessungsgrundlage liegen.

In **Montenegro** besteht bisher ebenfalls kein gesetzlicher Mindestlohn. Der in Klammern angegebene Wert von 55 Euro entspricht lediglich dem Mindestbetrag, ab dem die landesüblichen Sozialbeiträge seitens eines Arbeitgebers zu berechnen sind (ggf. auch für Teilzeitkräfte). Dies ist angesichts eines Durchschnittslohns im Land von gut 600 Euro ein enorm niedriger Wert. Es kann also nicht verwundern, dass von gewerkschaftlicher Seite und weiteren Stimmen im Lande ein gesetzlicher Mindestlohn für Montenegro seit langem gefordert wird. Als erstes Ergebnis unter Beteiligung des Mitte 2008 eingerichteten nationalen tripartiten **Sozialrats** kann die Novellierung des montenegrinischen Arbeitsgesetzes vom September 2008 gesehen werden, das die in den Kollektivverträgen jeweils zu berücksichtigenden wirtschaftlichen Parameter im einzelnen umschreibt.

**Kroatien** hat im Juli 2008 immerhin erstmals einen nationalen Mindestlohn nach den sich über Jahre hinziehenden internen Debatten gesetzlich fixiert, nachdem sich der zuvor bilateral zwischen den Sozialpartnern auf nationaler Ebene festgelegte Minimumbetrag als nicht mehr anpassungsfähig und schon längst nicht mehr als ausreichend

zur Existenzsicherung einer Vollzeitkraft erwiesen hatte.

Der **Anteil der Mindestlöhne** am jeweiligen Durchschnittseinkommen bewegt sich westlichen Balkan ähnlich wie auch in Mittelosteuropa in einer Bandbreite zwischen mageren 30 und 40%. Da die Entscheidung darüber von den Regierungen in der Regel im Benehmen oder in Absprache mit dem jeweiligen nationalen Wirtschafts- und Sozialrat getroffen wird, lässt der sich hier zeigende Befund Rückschlüsse auf die Qualität des tripartiten Sozialdialogs insgesamt in einem Land zu.

Der jüngste „Progress-Report“ der EU-Kommission vom November 2008 hat den Zustand des sozialen Dialogs auf dieser Ebene, bezogen auf die einzelnen Länder des Westbalkan, wie in Tab. 6 dargestellt, entsprechend kritisch qualifiziert.

Auf der anderen Seite ist in den vergangenen Jahren im Westbalkan ein äußerst dynamisches **Wirtschaftswachstum** zwischen 6 und 10% jährlich zu verzeichnen gewesen, was sich durch die globale Krise nun deutlich abgeschwächt hat, im Einzelfall aber immer weiterhin im positiven Bereich bleiben dürfte (s. Anh. 4.4). Dennoch ist es offensichtlich nur in Kroatien und Montenegro – in erster Linie wohl dank des hier boomenden Tourismus – gelungen, die damit erreichten Produktivitätsfortschritte auch angemessen an die jeweiligen Beschäftigten weiterzugeben. Maßgeblich ist dabei immer auch die jeweils dominierende Tarifver-

Tabelle 6: **Wirksamkeit der jeweiligen nationalen Wirtschafts- und Sozialräte und des Sozialdialogs in Südosteuropa (aus der Sicht der EU)**

Kroatien	Wirtschafts- und Sozialrat (neu gegründet 1999)	„Tripartite social dialogue is already well established... ...has resulted in the Act on minimum wage“ (2008)
Mazedonien	Wirtschafts- und Sozialrat (gegründet 1995)	„Economic and Social Committee does not fulfil its role... Until the labour law is amended accordingly, it is not possible to ensure a functional social dialogue.“
Montenegro	Nationaler Sozialrat (seit Mitte 2008)	„Some progress has been made in social dialogue... A Social Council was established in June 2008“
Serbien	Wirtschafts- und Sozialrat (gegründet 2005)	„Social Dialogue is still weak. The role and capacity of the Socio-Economic Council still need to be fully developed.“
Bosnien und Herzegowina	Kein landesweiter Wirtschafts- und Sozialrat, nur auf der Ebene jeweils der „Entitäten“	„No development in establishing the trade union confederation (KSBH)... No country-wide Economic and Social Council has been established.“
Albanien	Nationaler Arbeitsrat (gegründet 1996)	“The absence of a revised labour law is hampering the transformation of the National Labour Council into a National Social and Economic Council.“

Zitate: Progress Reports der EU vom November 2008

tragsform und der Anteil der von einem Kollektivvertrag abgedeckten Personen (s. o. Übersicht 26).

Eine entscheidende Rolle bei der Verteilungspolitik spielt dabei immer auch der jeweilige **Beschäftigungsstand** und die aktuelle Höhe der nationalen **Arbeitslosenrate**. Die reale Arbeitslosigkeit beträgt in Mazedonien, BiH und Albanien jeweils deutlich über 30%, in den übrigen Ländern zwischen 15 und 20%. Dies wirkt sich teilweise hemmend auf die Durchsetzungsfähigkeit von Gewerkschaften und damit die erzielten verteilungspolitischen Ergebnisse aus (s. Tab. A 4.5 im Anhang). Hinzu kommt, dass jeweils hohe Anteile von Personen in den drei genannten Ländern im **informellen Sektor** tätig sind.

Des Weiteren sind angesichts dieser Situation große Kontingente der Erwerbsfähigen außer Landes tätig. Diese **Migration** mildert zwar die Arbeitslosigkeit und stärkt die nationale Volkswirtschaft durch hohe laufende Rücküberweisungen aus den Verdiensten im Ausland. Sie ist auch, soweit dadurch bereits Engpässe in bestimmten Teilarbeitsmärkten durch Fachkräftemangel entstanden sind, ein Anlass für eine aktivere Verteilungspolitik, wie vergleichbare Trends in Rumä-

nien oder den baltischen Staaten etwa bei der Mindestlohnentwicklung der letzten Jahre aufzeigten. In der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise wirkt dieser Trend dagegen um so weniger, je häufiger Migranten und Wanderarbeiter ihre Jobs verlieren und bei Personalabbau als erste nach Hause geschickt werden.

Ein weiteres Ergebnis der Form der praktizierten Tarifpolitik ist der Grad der **Einkommensdifferenzierung** innerhalb der Arbeitnehmer eines Landes. Es gibt, wie im jüngsten Bericht der EU-Kommission über „Arbeitsbeziehungen in Europa 2008“ (EC 2009) erneut unterstrichen, einen evidenten Zusammenhang zwischen gewerkschaftlichem Organisationsgrad sowie den Verhandlungs- und Vereinbarungsstrukturen eines Landes und der messbaren **Lohnungleichheit** zwischen Höchst- und Niedrigstverdienern sowie des Weiteren auch zwischen Männern und Frauen. Die Lohnspreizung ist in den vormals sozialistischen Ländern Osteuropas im Ganzen weit ausgeprägter in ihrer absoluten Bandbreite als in Westeuropa. Weniger allerdings in den Ländern mit verbreiteten Branchenverträgen und einem höheren gewerkschaftlichen Mitgliederstand in Ost und West (s. Details oben in Übersicht 20).

Eine höhere Ungleichverteilung trifft folglich auch für den Westbalkan mit Ausnahme Kroatiens zu. Dies folgt rein rechnerisch bereits aus der Tatsache, dass es bei einem niedrigen Anteil der Mindestlöhne am Durchschnittseinkommen eines Landes entsprechend große Anteile von Personen mit einem vielfach höheren Einkommen geben muss, die den Landesdurchschnitt im Verhältnis zum Mindestlohniveau entsprechend anzuheben in der Lage sind. Ganz abgesehen von dem Faktum der „Kuvertlöhne“ (d.h. den nicht deklarierten Teilen der Entlohnung), die auch in dieser Region verbreitet sind. Bei einer vertraglich wenig oder kaum regulierten Entgeltspolitik liegen die Verdienste der qualifizierteren Fachkräfte stets deutlich überproportional über der Entlohnung geringer qualifizierter und häufiger angebotener Tätigkeiten als im umgekehrten Fall (vgl. EC 2009, Teil 3).

### 3.2.8 Kontrolle der Umsetzung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten

Die Qualität der Arbeitsrechte und der Arbeitsstandards hängen einesteils sowohl von den vorhandenen kodifizierten Rechtsnormen und dem praktizierten Sozialdialog ab. Entscheidend ist aber immer die Einhaltung der Vereinbarungen des sozialen Dialogs und des geltenden Rechts in der alltäglichen Wirklichkeit. Zu deren Kontrolle bedarf es durchsetzungsfähiger Akteure und Instanzen mit einer ausreichenden Sanktionsmacht.

Für den westlichen Balkan sind hier wiederum deutliche Differenzierungen angesagt. Wo eine größere Dichte an Vereinbarungen und ein höherer Grad an Regulierung erreicht werden konnten, sind die hier anzutreffenden Standards höher als im umgekehrten Falle. Insbesondere zeigen sich solche Defizite dort, wo eine rechtliche Kontrolle nicht korrigierend oder auch abschreckend eingreifen kann. Deutliche Unterschiede der realisierten Arbeitsrechtsstandards erweisen sich hier wie zuvor schon bei den anderen Analyse-Ebenen zwischen dem EU-Kandidatenland Kroatien und seinen Nachbarn des westlichen Balkan.

Die hier zu einem Vergleich heranzuziehenden Standards der Koalitionsfreiheit und des Sozialdialogs beziehen sich neben der Frage ihrer jeweiligen rechtlichen Voraussetzungen durch entspre-

chende Gesetze und Vorschriften im wesentlichen auf folgende fünf Bereiche:

- die Präsenz einer **Interessenvertretung** möglichst in allen Unternehmensgrößenklassen mit garantierten Befugnissen,
- die Garantie vergleichbarer Arbeits- und Entlohnungsbedingungen für vergleichbare Tätigkeiten durch wirksame **Kollektivvereinbarungen**,
- die Tätigkeit von Instanzen der **Konfliktregulierung** in Fragen des kollektiven Arbeitsrechts (vor allem in der Tarifvertragspolitik und beim praktizierten Streikrecht)
- die praktische Wirksamkeit der **Arbeitsinspektion** und
- die **gerichtliche Kontrolle** und der dadurch ermöglichte Rechtsschutz in Fragen des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts im Falle offensichtlicher Verstöße.

Einen besonderen Aspekt dieser Bilanz bilden ferner eine angemessene Existenzsicherung durch garantierte Mindestlöhne sowie zusätzliche staatliche Transferleistungen.

Was die genannten Punkte betrifft, sind die Stärken und Schwächen und besonderen Defizite der betrieblichen Interessenvertretung und der Kollektivvertragspolitik einschließlich der Mindestlohnsicherung bereits im einzelnen in der zweiten Hälfte dieses Hauptteils der Studie (3.2) dargestellt worden. Die sich hier zeigenden rechtlichen Lücken ebenso wie die bestehenden Restriktionen der Koalitionsfreiheit bedürfen im Zuge einer Heranführung an die EU-Mitgliedschaft und -Integration weiterer gezielter Initiativen in den einzelnen Ländern.

Unabhängig von den Lücken der Rechtsetzung und des Satzungsrechts ist an dieser Stelle der Studie aber das Augenmerk besonders auf die Umsetzung und Förderung und Kontrolle des vorhandenen Rechts zu legen.

Die Instanzen der **Konfliktregulierung** wurden in den untersuchten Ländern z.T. in jüngster Zeit er-

weitert neben der Funktion der Schlichtung und Schiedstätigkeit (Arbitrage) um den Aufgabenbereich der z.T. freiwilligen Mediation (Beratung) und Konziliation (Vermittlung und Hilfe zur Kompromissfindung) vor einer möglichen Eskalation in Form von Arbeitskämpfen oder der Einreichung einer gerichtlichen Klage. Dieser Aspekt der Konfliktbewältigung befindet sich allenthalben noch in seinen Anfängen, denn die entsprechenden Dienste werden noch selten in Anspruch genommen.

In der Regel dienen diese neuen Instanzen vor allem der Durchführung obligatorischer Schiedsverfahren bei Tarifauseinandersetzungen. So wurde in Serbien 2005 eigens eine öffentliche „Agentur für die Beilegung von Arbeitskonflikten“ eingerichtet. In Montenegro ist bei Konflikten in Bereichen von „öffentlichem Interesse“ ebenfalls eine Zwangsmediation und Arbitrage rechtlich vorgeschrieben, für den Privatsektor allerdings nicht. Auch in Albanien bestehen staatliche Mediations- und Konfliktlösungs-Agenturen, die vor einem möglichen Arbeitskampf einzuschalten sind. Ähnliches gilt für Mazedonien und Kroatien.

Offen bleibt hier aber, inwieweit diese Institutionen auch bei der Auslegung strittiger Tarifvertragsaspekte herangezogen werden können oder tatsächlich werden, und in solchen Fällen auch ihre Wirksamkeit entfalten.

Diese Funktion ist traditionell in dieser Region eher die Domäne der **Arbeitsinspektion**, soweit sie mit entsprechenden Kontroll- und Entscheidungskompetenzen ausgestattet ist. Dies ist insoweit in Serbien der Fall, wo von umfassenden Rechten auch zur Korrektur von Rechtsverletzungen (inklusive rechtswidriger Kündigungsfälle) berichtet wird. Fraglich ist dabei aber immer die Wirkung der möglichen auszusprechenden Sanktionen. Ähnliche weiter gefasste Befugnisse zur Überwachung von Arbeitsrecht und Arbeiterschutz besitzt auch die Arbeitsinspektion in Montenegro. Ihre personelle Ausstattung ermöglicht im Übrigen auch eine reguläre Überwachung der einzelnen Unternehmen in einer vergleichsweise dichten zeitlichen Folge.

Die personelle Ausstattung ist eine Frage, die für Kroatien negativ beantwortet wird, da nach Aus-

sagen des Gewerkschaftsbundes SSSH bei der Arbeitsinspektion 50% der Stellen derzeit nicht besetzt sind. In Mazedonien wurde zwar das entsprechende Personal, so der letzte Progress-Report der EU, um 30% aufgestockt (von 96 auf 129 Stellen); seine Sanktionsmöglichkeiten werden aber von den Gewerkschaften als vergleichsweise schwach eingeschätzt.

In Bosnien-Herzegowina besitzt die Arbeitsinspektion umfassende Kontrollrechte auch der Umsetzung von Gesetzen und Tarifverträgen. Ein neuerer Gesetzentwurf zielt hier sogar bis hin zur Möglichkeit eines Stops des betrieblichen Produktionsprozesses im Fall gravierender Verstöße gegen Arbeits- und Gesundheitsschutznormen. Auch fällt die Überwachung des Kündigungsschutzes in ihren Aufgabenbereich. Für dieses Aufgabenspektrum werden intensive Schulungen des eigenen Personals wie auch bestimmter Arbeitnehmervertreter vorgenommen.

Ein besonders dorniges Kapitel ist die Situation der gerichtlichen Verfolgung von Rechtsverletzungen sowohl des individuellen wie auch kollektiven Arbeitsrechts.

**Arbeitsgerichte**, wie sie im früheren Jugoslawien existierten, gibt es in keinem seiner Nachfolgestaaten, ebenso wenig auch in Albanien. Dabei wären diese angesichts überlanger Verfahrensdauern und mangelnder Kompetenz der Zivilgerichte für strittige Arbeitssachen auch in dieser Region offensichtlich dringend nötig. Sie werden von den Gewerkschaften daher auch unentwegt gefordert. In Albanien ist die Einführung von Arbeitsgerichten laut Arbeitsgesetzbuch 2003 längst vorgesehen, bisher aber noch ohne praktischen Vollzug.

Allenfalls existieren in dieser Region noch besondere Abteilungen oder **Kammern für Arbeitsrechtsfälle**, wie sie innerhalb des Systems der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Mazedonien und Serbien eingerichtet sind. Die Prozessdauer, die hier gleichwohl üblicherweise 2 bis 3 Jahre beträgt, konnte dadurch aber keineswegs merklich verkürzt werden.

Ein besonderes Problem stellt schließlich die Vollstreckung ausgesprochener Gerichtsurteile dar. Wiederholt wird in den einzelnen Landesreports beklagt, dass als rechtswidrig erkannte Kündi-

gungen z.B. von Gewerkschaftsaktivisten dann doch nicht von den verursachenden Unternehmen revidiert und die Betroffenen wieder in ihre Rechte eingesetzt werden. Aus Kroatien ist zu hören, dass rund ein Drittel ausgesprochener Urteile nicht vollzogen werden, da die beklagten Unternehmen entweder juristisch dann nicht mehr existieren, oder aber die Alternative der Zahlung einer entsprechenden Strafe bevorzugen. Dies wiederum wirft die entscheidende Frage einer wirkungsvollen Sanktionierung von Normverstößen und ihrer vorbeugenden Abschreckung auf.

### 3.2.9 Zwischenbilanz: Die Rolle des Sozialdialogs

Eine erste bilanzierende Einschätzung nach der Darstellung der Arbeitsbeziehungen auf dem westlichen Balkan in ihrem wesentlichen Facetten kommt zu folgendem Schluss:

- Kroatien ähnelt mit seinen Indikatoren eher der in den entwickelteren neuen EU-Mitgliedsländern vorfindbaren Situation und entspricht offenbar bereits weitgehend den in der EU üblichen Standards der Arbeitsbeziehungen. Es ist somit – neben Slowenien – das einzige ex-jugoslawische Land dieser Region, in dem die Tradition der früheren Arbeiterselbstverwaltung virulent blieb, was die Option für die Einführung von Betriebsräten (bereits 1995) wie auch die Präsenz einer Arbeitnehmervertretung in den Aufsichtsräten von Unternehmen (ab 200 Beschäftigten) beweist.
- Die übrigen Länder in Südosteuropa stehen in ihren Strukturen den neuen EU-Mitgliedsländern dennoch kaum wesentlich nach – eher ist das Gegenteil der Fall, was solch maßgebliche Indikatoren wie Tarifbindung und gewerkschaftlicher Organisationsgrad betrifft. Ihr allgemeines ökonomisches wie auch ihr Einkommensniveau bewegt sich im Bereich etwa der beiden Mitgliedsländer des Ostbalkan Bulgarien und Rumänien. Durch den größtenteils zunächst verzögerten Start der Transformation brauchen sie Zeit für die Weiterentwicklung des Sozialdialogs, sichtbar u.a. in den Defiziten der sozialen Konzertation in ihren tripartiten nationalen Wirtschafts- und Sozialräten (vgl. Progress Reports der EU 2008).

- Zu bedenken ist schließlich, dass vier der sechs Länder des Westbalkan ihre staatliche Selbständigkeit erst im Zuge der Transformation nach 1991 – als Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien – erlangten. Dies trifft im Übrigen auch für die Hälfte (fünf von zehn) der neuen EU-Mitgliedsländer Osteuropas zu.

Ein gewisses Licht auf die Wirklichkeit des **bi- und tripartiten Sozialdialogs** in einem Lande vermag nicht zuletzt die Beteiligung an den nach ihrem Programmzuschnitt tripartiten Workshops der Friedrich-Ebert-Stiftung im Dezember 2008 und Februar 2009 in den Hauptstädten der sechs Länder durch die Sozialpartner sowie die betreffenden Regierungen zu werfen. Es ging dabei um eine Präsentation und Diskussion der Ergebnisse der jeweiligen nationalen Landesreports zur Situation der Koalitionsfreiheit und des Sozialdialogs sowie ferner einen Vergleich dieser Befunde mit der Lage in den neuen EU-Mitgliedsländern und der EU 15. Dazu waren jeweils Experten der Verbände der Sozialpartner und Vertreter der Regierung (Arbeitsministerien und Arbeitsinspektion) geladen.

Lediglich in Montenegro und Albanien waren bei diesen Workshops Vertreter aller drei Seiten zugegen. In Serbien und Kroatien waren beide Sozialpartner präsent, aber keine Vertreter des zuständigen Arbeitsministeriums und der Arbeitsinspektion. In Mazedonien blieben die Vertreter der Arbeitgeber fern, in Bosnien wiederum blieben die zahlreich erschienenen Gewerkschaftsaktivisten gänzlich unter sich. Die Situation in diesem Land ist als Folge des Dayton-Abkommens und der dadurch ausgelösten Dezentralisierung in Kantone und ethnisch geprägte Entitäten zwar kaum mit den anderen vergleichbar. Sie zeigt aber die Notwendigkeit der Überwindung eines Zustands wechselseitiger Abschottung und Dialogferne in besonderem Maße. Das Niveau des sozialen Dialogs in der gesamten Region zumal auf Spitzenebene zeigt sich somit als noch weithin entwicklungsbedürftig.

Die abschließenden Kapitel erweitern diese Analyse und die sich daraus ergebende Bilanz durch einen erweiterten Vergleich sowohl zwischen den in dieser Studie vorrangig behandelten beiden Regionen des nördlichen und südlichen Osteuropa,

d.h. zwischen den neuen und den künftigen Mitgliedsländern der EU, als auch zwischen West- und Osteuropa insgesamt. Bei dieser erweiterten Betrachtung stellt sich zwangsläufig die Frage, inwieweit das bisherige Europäische Sozialmodell der EU 15 durch die Erweiterung durch bisher 10 und künftig möglicherweise weitere sechs ex-sozialistische Länder eine Veränderung erfahren könnte. Und dabei trotzdem in seiner Substanz er-

halten werden und in bestimmten notwendigen Bereichen weiterentwickelt werden kann.

Diese Zukunftsfrage hängt entscheidend von den tatsächlichen Potenzialen einer Konvergenz in ihren rechtlichen und materiellen Aspekten und somit den Chancen des weiteren Zusammenwachsens der einzelnen Regionen innerhalb eines größeren Europa ab.

## 4. Vergleich zwischen den Ländergruppen Mittelost- und Südosteuropas

Den hauptsächlichen Vergleichsaspekt bildet im Rahmen dieser Studie die Anpassungsfähigkeit der beiden untersuchten Regionen an die wesentlichen Elemente des Europäischen Sozialmodells. Im Zentrum stehen dabei die Strukturen des sozialen Dialogs auf der Grundlage der Koalitionsfreiheit und deren jeweilige Nutzung durch die Gewerkschaften.

Hinsichtlich der **Koalitionsfreiheit** lässt sich bei einem unmittelbaren Vergleich zwischen den Ländern des westlichen Balkan und Mittelosteuropas feststellen, dass es

- weniger hohe rechtliche Hürden durch vorgeschriebene Mindestzahlen für die Bildung einer gewerkschaftlichen Basisorganisation innerhalb sowie außerhalb eines Betriebes gibt, als dies teilweise in den neuen Mitgliedsländern der EU der Fall ist.
- Die einen Gewerkschaftsbeitritt ausschließenden oder einschränkenden „Filter“ durch Gesetz oder Satzung sind damit im Westbalkan deutlich weniger ausgeprägt.
- Es besteht kein höheres Ausmaß an praktizierter Diskriminierung von Mitgliedern oder gewählten Mandatsträgern der Gewerkschaften. Der rechtliche Schutz ist überall gegeben, problematisch ist allerdings im Konfliktfall seine tatsächliche Geltendmachung.
- In Südosteuropa herrschen nicht weniger Beteiligungsrechte und -chancen an Kollektivverhandlungen oder auch Streikmaßnahmen vor, die Restriktionen für bestimmte Arbeitnehmergruppen sind hier insgesamt gesehen sogar wesentlich geringer.
- Die tripartite soziale Konzertation auf nationaler Ebene zeigt dagegen insgesamt noch einen jungen Entwicklungsstand, der dadurch auch das gesamte Klima des Sozialdialogs im Land prägt.

Folgende vier Aspekte sind für eine genauere Einschätzung der Lage im Folgenden noch näher unter die Lupe zu nehmen:

- (1) die organisatorische Aufstellung und die internen Potenziale der Gewerkschaften,
- (2) ihre Präsenz und ihr Wirken vor Ort durch eine betriebliche Interessenvertretung,
- (3) ihre Leistungsfähigkeit als der für Kollektivverträge benötigte Verhandlungspartner,
- (4) ihre Gestaltungskraft für die Kontrolle und Weiterentwicklung geregelter Arbeitsbeziehungen.

### 4.1 Capacity building: organisatorische Aufstellung der Gewerkschaften und der Sozialpartner

Der doppelten Herausforderung durch den Systemwechsel – Transformation zur Marktwirtschaft und Anpassung an international gültige Normen (ILO bzw. EU) – mussten und müssen sich alle Beteiligten gleichermaßen stellen. Den Gewerkschaften wurden möglichst rasche Änderungen ihrer Strukturen und neue Handlungsstrategien abverlangt; die Arbeitgeberseite musste sich zum Teil als Reaktion auf die neue Lage und die sich daraus ergebenden Handlungsnotwendigkeiten gänzlich neu formieren.

Das Ergebnis lässt sich vergleichsweise wie folgt skizzieren:

- Es herrscht – mit Ausnahme Kroatiens – im Westbalkan ein großenteils deutlich weniger ausgeprägter Verbandspluralismus vor als in den neuen EU-Mitgliedsländern. Dies gilt gleichermaßen auch für die Arbeitgeberverbände. Die Art der Verteilung des früheren Gewerkschaftsvermögens hat hier weniger die Ver-

bandsvielfalt gefördert als in Ländern wie etwa Ungarn, wo sich Betriebsgewerkschaften als selbständige Organisationen registrieren ließen, um am Gewerkschaftsvermögen partizipieren zu können.

- Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist mit Werten zwischen 25 und 35% hier insgesamt besser und vergleichbar mit dem Mittelfeld in Mitteleuropa (also: CZ, SK, RO, SI); er liegt damit deutlich über der dortigen Gruppe mit hohen Mitgliedsverlusten.
- Die Ressourcenfrage der finanziellen und personellen Ausstattung der Gewerkschaften ist in beiden Regionen ähnlich gelagert. Die Beiträge werden (noch) allenthalben durch den Arbeitgeber unmittelbar vom Lohn abgehalten – was faktisch abschreckend gegenüber einer Beitrittsabsicht bei einem gewerkschaftsfeindlichen Klima im Unternehmen wirken kann – und in seinem Volumen vorwiegend dezentral eingesetzt. Dies stärkt die örtlichen Akteure, soweit sie präsent sind, schwächt aber die Zentralen. Vorschläge einer Umverteilung der Mittel, wie etwa von sektoralen Organisationen in Litauen gefordert, die 50% des Beitragsaufkommens für sich reklamieren möchten, konnten sich in beiden Regionen noch nirgends durchsetzen. Als Resultat werden überall fehlende Experten in den jeweiligen Hauptvorständen beklagt.
- Auch die Arbeitgeberseite steht vor ähnlichen Problemen, ist aber auf eine weniger personalintensive Ausstattung mit hauptamtlichen Experten angewiesen. Als vorwiegend Lobbyorganisationen gegenüber der Regierung sind die Arbeitgeberverbände ohnehin weniger in Tarifverhandlungen einbezogen und teilweise von ihren Mitgliedern damit auch nicht beauftragt. Ihre organisatorische Verwurzelung in der breit gefächerten Klientel der Klein- und Mittelbetriebe ist im westlichen Balkan relativ ausgeprägt, weniger dagegen in Großbetrieben und den internationalen Joint ventures, als dies in den neuen Mitgliedsländern der EU der Fall ist.

Eine offene Frage ist, inwieweit sich die gegenwärtigen organisatorischen Voraussetzungen für gewerkschaftliches Handeln in Südosteuropa angesichts der gestiegenen Herausforderungen durch die Krise gewachsen zeigen.

## 4.2 Lücken bei der Interessenvertretung in Betrieb und Unternehmen

Bedingt durch den Wandel der Betriebsstrukturen hin zu kleineren Unternehmenseinheiten und den allgemeinen Mitgliederrückgang hat der Anteil der „gewerkschaftsfreien“, ohne eine Vertretung der Beschäftigten ausgestatteten Betriebe in Osteuropa in einem Maße zugenommen, dass eine Gewerkschaftsvertretung in der Regel nur noch bei einer Mehrheit der Großunternehmen, jedoch keineswegs mehr der mittleren und vor allem nicht in den immer zahlreicheren Kleinbetrieben festzustellen ist. Die Beschäftigten in rd. 80% und mehr der Betriebe bleiben damit im Konfliktfall ohne den nötigen rechtlichen Schutz.

Betriebsräte oder einzelne Arbeitnehmervertreter (Obleute), die von der Gesamtbelegschaft gewählt werden, können in dieser Situation eine wichtige Rolle spielen. Zumal dort, wo sie mit garantierten Mindestrechten zur Sicherung der Mitsprache der Beschäftigten versehen sind, bezogen etwa auf die Gestaltung der Arbeitszeiten oder personelle Fragen wie eine sozialverträgliche Personalreduzierung. Dies setzt immer eine rechtzeitige Information und Beteiligung durch den Arbeitgeber voraus, wie sie die EU-Richtlinie 2002 für Unternehmen ab 50 bzw. Betriebe ab 20 Arbeitnehmer vorschreibt.

Der Druck dieser Richtlinie hat bisher in den neuen EU-Mitgliedstaaten Osteuropas eine etwas andere Situation als in Südosteuropa derzeit erkennbar geschaffen. Überwiegend wurden bereits im Vorfeld des Beitritts hier Betriebsräte als institutionelle Interessenvertretung eingerichtet, oder diese spätestens zur Umsetzung der erwähnten Richtlinie geschaffen. Anlass für deren Einführung im Zuge des Beitritts war für die betreffenden Regierungen eine oft nur noch lückenhafte gewerkschaftliche Vertretung am Arbeitsplatz.

Viele Gewerkschaften verstanden dieses Vorgehen nicht selten als Angriff auf ihre bisherigen Rechte und ungewollte Konkurrenz. Sie wehrten sich mit aller Macht gegen diese ihnen bisher unbekannt Institution. So vor allem, wie in Teil 3.1 dargestellt, in Tschechien, Polen, der Slowakei und den drei baltischen Staaten.

In Slowenien und Kroatien hingegen wie auch in Ungarn mit ihrer anders gelagerten Tradition der Arbeiterräte sahen die in Wandlung begriffenen Arbeitnehmerorganisationen Anfang der 90er Jahre weniger Vorbehalte. Sie begriffen alsbald die Funktion der Betriebsräte als Tandem der Gewerkschaften und „Einlasspforte“ für ihre Aktivitäten gerade dort, wo sie weniger stark oder nicht mehr vertreten waren. Es gelang ihnen, durch Beratung und Schulung der gewählten Arbeitnehmervertretung die Betriebsräte stärker an die Gewerkschaften zu binden. Durch diese verstärkte Präsenz vor Ort war zugleich der notwendige unmittelbare Kontakt zu den Beschäftigten gewährleistet, was wiederum die Gewinnung neuer Mitglieder befördern kann. All dies setzt aber voraus, dass die Rolle der Betriebsräte als zweiter Kanal der Interessenvertretung mit einer eindeutigen Trennung der Kompetenzen ausgestattet und als solche gewollt und genutzt wird, wie dies etwa in Slowenien auch vor dem Hintergrund früherer positiver Erfahrungen mit der Praxis der Selbstverwaltung in den Unternehmen der Fall ist.

Abgesehen von dieser allgemeinen Frage der Akzeptanz bestehen gegenüber der Institution Betriebsrat eine Reihe konkreter Unterschiede hinsichtlich ihrer Einrichtung und Wirksamkeit auch innerhalb der beiden Regionen Osteuropas. Dies betrifft sowohl die Bereitstellung, Einrichtung und personelle Ausstattung der Büros für die Betriebsräte, die Kostentragungspflicht des Arbeitgebers beim Einsatz notwendiger Experten und nicht zuletzt die Art der Freistellung der gewählten Mandatsträger von ihrer Arbeit zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben oder für notwendige Qualifizierungsmaßnahmen.

In den drei Ländern Südosteuropas mit einer gesetzlich möglichen Bildung von Betriebsräten (Kroatien, Bosnien und Serbien) ist dies im notwendigen Umfang nur für das Land mit der größten Verbreitung dieser Repräsentanten von Beschäftigten, in Kroatien, gegeben. Ansonsten setzt dies jeweils eine Vereinbarung mit dem betreffenden Arbeitgeber voraus (s. oben Übersicht 24). Die Lage in den 10 neuen EU-Mitgliedsländern ist in diesem Punkt dagegen mit wenigen Ausnahmen insgesamt günstiger, was die rechtlichen Garantien für das Wirken gewählter Betriebsräte betrifft (s. dazu im einzelnen das Übersichtstableau für Mitteleuropa über „Ausstattung und Kom-

petenzen der Betriebsräte durch Gesetz bzw. Kollektivvereinbarung“ in Anh. 3.2).

Geringere Unterschiede zeigen sich bei den rechtlichen Vorschriften zur Abhaltung von Betriebsversammlungen und zur Information der Belegschaft. Deutlich mehr geregelte Rechte zur Information und Konsultation durch und mit dem Arbeitgeber besitzen hingegen die Betriebsräte in Mitteleuropa – ein Ergebnis der hier bereits wirkenden EU-Richtlinie 2002. Stärker ausgestattet sind dort auch die Kontrollbefugnisse des Betriebsrats zur Überwachung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Normen, teilweise verbunden mit einem Klagerecht bei Zuwiderhandlungen und Rechtsverstößen durch den Arbeitgeber.

Ungewöhnlich und die sonst üblichen Kompetenzabgrenzungen sprengend sind die neueren Bestimmungen in den baltischen Ländern, wonach ein Betriebsrat bei fehlender Gewerkschaftsvertretung im Unternehmen auch einen Firmentarifvertrag abschliessen und ggf. sogar mit dem Mittel eines Arbeitskampfes erzwingen kann (s. Übersicht in Anh. 3.2).

Dieses ansonsten in Europa nirgends vorfindbare rechtliche Unikum versucht zwar aus der Not fehlender Gewerkschaftsvertretungen wie auch Kollektivverträge in einem Land eine Tugend zu machen, konnte aber die Abwehr der Gewerkschaften gegenüber der Institution Betriebsrat nur noch verstärken. Umgekehrt dient die Bestimmung in drei Ländern Mitteleuropas (Bulgarien, Polen, Ungarn) sowie in Kroatien und Bosnien, dass bei fehlendem Betriebsrat die lokale Gewerkschaftsvertretung dessen Rechte übernimmt, auch kaum seiner weiteren praktischen Verbreitung. Dass umgekehrt die Wahl und die Tätigkeit eines Betriebsrats nicht möglich ist bzw. erlischt, sobald eine Gewerkschaftsvertretung in einem Unternehmen präsent ist, hat das polnische Verfassungsgericht durch Urteil vom Juli 2008 als Verstoß gegen das Prinzip der „negativen Koalitionsfreiheit“ deklariert und den polnischen Sejm zur Novellierung des Gesetzes von 2006 veranlasst.

Rolle und Kompetenzen der lokalen Gewerkschaftsvertretung sind ohnehin in aller Regel weiter gefasst als die der Betriebsräte, allenfalls im Bereich Information und Konsultation ist der rechtliche Rahmen für letztere in Mitteleuropa

oft detaillierter und umfassender definiert (s. EC 2008b). Eine entsprechende Anpassung der Rechtslage im Zuge der Heranführungsstrategie an die EU ist künftig auch für den westlichen Balkan zu erwarten.

#### 4.3 Reichweite, Inhalte und Auswirkungen der Kollektivvertragspraxis

Über die Art und Reichweite der Abdeckung der Beschäftigten durch Tarifverträge entscheidet sowohl die Struktur der Verhandlungsebenen wie insbesondere der jeweilige Organisationsgrad. Da dieser in Südosteuropa nicht niedriger, sondern insgesamt höher liegt als durchschnittlich in Osteuropa, ist die Tarifbindung vor allem dort höher, wo zugleich auch Branchentarifverträge dominieren wie in Kroatien oder zunehmend auch in Mazedonien sowie gleichzeitig eine Allgemeinver-

bindlicherklärung bestehender sektoraler Vereinbarungen für sämtliche Arbeitgeber möglich ist (z.B. Rumänien und Slowenien).

Ein Vergleich der Ebenen der Lohnfindung in Mittelost- und in Südosteuropa zeigt neben Gemeinsamkeiten auch einige markante Unterschiede zwischen den Regionen (s. Tab. 7). Generell sticht die Unternehmensebene als hauptsächliche Arena von Lohnauseinandersetzungen hervor: am deutlichsten in der nördlichen Gruppe der neuen EU-Mitgliedstaaten (Baltikum, Polen, ferner Ungarn und – in abnehmendem Maße wegen neuerdings zunehmend allgemeinverbindlich erklärter Tarifverträge – auch Tschechien). Gleichermaßen trifft dies auch für den südlichen Balkan (Mazedonien, Montenegro, Serbien und Albanien) zu. In der Gruppe der zentralen osteuropäischen und nördlichen Balkanländer (Slowakei, Slowenien, Rumänien, Bulgarien) ebenso wie in einer Reihe von Branchen Kroatiens – im industriellen hier weni-

Tabelle 7: Vergleich der Ebenen der Lohnfindung in Ostmittel- und in Südosteuropa

	Nationale Ebene*	Branche	Unternehmen
<b>Estland</b>	□	□	▲
<b>Lettland</b>	□	□	▲
<b>Litauen</b>		□	▲
<b>Polen</b>	□	□	▲
<b>Tschechien</b>		□	▲
<b>Ungarn</b>	□	○	▲
<b>Slowakei</b>		▲	○
<b>Slowenien</b>	○	▲	○
<b>Bulgarien</b>	○	▲	○
<b>Rumänien**</b>	□	▲	▲
<b>Kroatien</b>		▲	▲
<b>Mazedonien</b>	... □	○	▲
<b>Montenegro</b>	... ○	○	▲
<b>Serbien</b>		○	▲
<b>BiH</b>	▲***	□***	○
<b>Albanien</b>		○	▲

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

\* Branchenübergreifende Vereinbarungen  
 \*\* Verhandlungen obligatorisch in Betrieben über 21 AN  
 \*\*\* jeweils getrennt auf Entitätsebene (Bosnisch-kroatische Föderation bzw. Republika Srpska)

Quelle: Van Gyes et al. 2007

ger als im Dienstleistungsbereich – dominieren stärker sektorale Tarifverträge. Eine Sonderstellung nimmt Bosnien-Herzegowina ein, wo auf Entitätsebene jeweils tripartite Rahmenvereinbarungen geschlossen werden; ansonsten regeln bipartite Verträge in der Föderation auf kantonaler Ebene sowie in den Unternehmen Details der Entlohnung und weiteren Arbeitsbedingungen.

Soweit Unternehmensverträge vorherrschen, sind im westlichen Balkan ähnliche Probleme wie auch Ergebnisse der Tarifverhandlungen (s.u.) zu verzeichnen wie in allen anderen vormals sozialistischen Staaten (zu den Tarifvertragsstrukturen in Westeuropa vgl. Anhang 5.5).

Das Arbeitskampfrecht erscheint im Westbalkan formal weniger reguliert und restriktiv. Gleichwohl werden Streikmaßnahmen hier keineswegs häufiger ergriffen als anderswo in Osteuropa. Eine Ausnahme bildet hier wiederum Slowenien mit seiner ersichtlich hohen Aktionsbereitschaft und wirksamen Militanz in entscheidenden, auch allgemeineren gesellschafts- und sozialpolitischen Fragen (wie bei der erfolgreichen Abwehr der Flat Tax Rate – vgl. Hantke 2009). In anderen Ländern fehlt weithin dieses Druckpotenzial bei solchen wie auch tarifpolitischen Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit. Vielfach steht dahinter auch mangelnde Erfahrung mit der Vorbereitung und Durchführung erfolgreicher Verhandlungsrunden.

Vergleicht man die Ergebnisse der Formen kollektiver Lohnfindung in Osteuropa, fällt als erstes der Indikator „Mindestlohn“ ins Gewicht. Für dessen Höhe ist entscheidend, wer darüber jeweils befindet und in welchem Maße die Gewerkschaften und Arbeitgeber neben der Regierung auf dessen Festlegung Einfluss nehmen (s. detaillierter: Schulten u.a. 2006). In Südosteuropa ist die Höhe des Mindest- bzw. Niedrigstlohns z.T. submarginal und deckt kaum das Existenzminimum ab. Teilweise wiederum übersteigt dessen Niveau aber auch deutlich das der Mindesteinkommen in vielen neuen Mitgliedsländern der EU. Kroatien liegt in dieser Hinsicht bereits in der oberen Mittelgruppe der EU unmittelbar hinter Slowenien und Portugal (s. Vergleichstabelle über Höhe der Mindestlöhne in Europa in Anh. 4.3; zur jeweiligen Reallohnentwicklung vgl. die Übersichten 17 sowie A 4.5).

Die Lohndifferenzierung zwischen hohen und niedrigen Einkommen ist in beiden Regionen stark ausgeprägt – stärker als durchschnittlich in Westeuropa (vgl. oben Übersicht 20). Der Anteil der Mindestlöhne an den Durchschnittseinkommen eines Landes liegt auch im westlichen Balkan weit unterhalb der von der EU definierten Armutsschwelle (= mindestens 50% des nationalen Durchschnittseinkommens), wie ähnlich auch bei der Mehrheit der neuen EU-Mitgliedsländer. Auch die Höhe der geschlechterspezifischen Lohnungleichheit (gender pay gap) fällt in Abhängigkeit vom Regulierungsgrad von Tarifverträgen regional jeweils unterschiedlich aus. Diese Lohnlücke dürfte im Westbalkan einer ersten Prüfung zufolge – sieht man von Albanien ab – als Erbe des früheren Jugoslawien eher geringer ausfallen als in Mittelosteuropa mit seinen Spitzenreitern im gesamteuropäischen Vergleich.

#### 4.4 Kontrolle der Standards der Koalitionsfreiheit und der Arbeitnehmerrechte

Gegenüber den für Mittelosteuropa festgestellten Defiziten der Kontrolle der Umsetzung bestehender Rechte der Gewerkschaften und Arbeitnehmer (s. Abschn. 3.1) sind die für den Westbalkan festzuhaltenden Schwachpunkte kaum strukturell verschieden:

- Die Interessenvertretung ist hier nicht mehr, sondern insgesamt eher weniger lückenhaft als im übrigen Osteuropa und insbesondere defizitär auch hier in der breiten Masse der Kleinbetriebe.
- Die Arbeitsinspektion zeigt durch besondere Bemühungen in jüngster Zeit erfreuliche Fortschritte, was Art und Intensität ihrer Kontrolltätigkeit betrifft.
- Die mangelnde Effizienz der gerichtlichen Kontrolle trägt die Hauptschuld für den vielfach beklagten fehlenden Rechtsschutz. Arbeitsgerichte sind im Gegensatz zu Ländern wie Slowenien oder Ungarn in dieser Region nicht vorhanden, lediglich spezielle Kammern für Arbeitsprozesse in zwei Ländern.

- Die politische Willensbildung der Parlamente kann durch einen weniger ausgeprägten und eingespielten Tripartismus unter Mitwirkung der Sozialpartner im Ganzen deutlich weniger beeinflusst werden als in vielen Vergleichsländern Mittelosteuropas.

#### 4.5 Gestaltungspotenziale und Defizite in beiden Ländergruppen

Eine abschließende Bilanz der **Stärken und Schwächen** der Arbeitsbeziehungen und des Sozialdialogs weist jeweils folgende markante Punkte auf beiden Seiten auf:

Als **Pluspunkte** können gelten:

- ein noch hoher Organisationsgrad (überwiegend noch in Südosteuropa, weniger in Mittelosteuropa)
- funktionierende Tarifvertragsstrukturen auf den einzelnen Ebenen,
- bereits etablierte Betriebsräte in wenigen ausgewählten Ländern Osteuropas,
- ein funktionsfähiger Tripartismus (vor allem in Mittelosteuropa, weniger noch im Westbalkan).

Als besondere **Schwachpunkte** sind dagegen aufzulisten:

- überwiegend fehlende gewerkschaftliche Präsenz in den Betrieben, aber auch keine Einrichtung von Betriebsräten,
- geringe Mobilisierungsfähigkeit der Mitglieder zu öffentlichen Aktionen (mit ganz wenigen Ausnahmen im gesamten Raum Osteuropas),
- wenig gezielte Jugendarbeit und -werbung der Gewerkschaften (Hantke 2009),
- keine starken Zentralen der Gewerkschaften als Folge einer extrem dezentralen Mittelverwendung, folgens schwer in kleineren Ländern,
- zu wenig wirksame Kontrolle und damit Stärkung formal gegebener Arbeitnehmerrechte durch unzulänglichen Rechtsschutz, als Folge sowohl fehlender gewerkschaftlicher Möglichkeiten wie auch fehlender spezialisierter Arbeitsgerichte unter Mitwirkung von Vertretern der Sozialpartner.

Ein Abbau dieser auch gerade im westlichen Balkan erkennbaren Schwächen und eine deutliche Weiterentwicklung der sich hier zeigenden Gestaltungspotenziale ist am nachhaltigsten im Zuge eines in Aussicht stehenden EU-Beitritts und den davon ausgehenden Impulsen zu erwarten. Was hier not tut, sind eine im Vorfeld intensivierte grenzüberschreitende Kooperation, gezielte Trainingsmaßnahmen und ein grenzüberschreitender Austausch einschlägiger Erfahrungen innerhalb der Regionen und der EU insgesamt.

## 5. Ost-West-Vergleich: Chancen einer Konvergenz im erweiterten Europa

Durch die Vergleichsanalyse der praktizierten Koalitionsfreiheit und ihrer Ergebnisse in Osteuropa und eine Gegenüberstellung mit den vorherrschenden Trends in Westeuropa lässt sich unschwer erkennen, dass es offensichtlich wesentliche strukturelle wie auch praxisbedingte Unterschiede zwischen den Arbeitsbeziehungen in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern und den alten Kerngebieten der EU gibt. Sie sind zum großen Teil durch die jeweils unterschiedliche Ausgangslage und Entwicklung bedingt, aber dennoch keineswegs determiniert – wie die Resultate einer innovativen Politik unter Nutzung gegebener Potenziale etwa am Beispiel Sloweniens belegen.

Zieht man die nordischen Staaten Skandinaviens oder Exponenten des kontinentaleuropäischen Modells der industriellen Beziehungen (wie Österreich oder Deutschland) als Vergleichsgruppe in Betracht, so zeigt sich bereits auf der rechtlichen Ebene, dass eine sparsame staatliche Detailregulierung für die freie Entfaltung eines autonomen Sozialdialogs eher förderlich ist. Demgegenüber sind die industriellen Beziehungen in den exsozialistischen Transformationsländern weit stärker auf den Staat und dessen Regelungsmechanismen ausgerichtet, ersichtlich in der starken Betonung der tripartiten nationalen Wirtschafts- und Sozialräte. Das Ergebnis war hier ein zunächst vergleichsweise dichtes gesetzliches Normengeflecht, das erst im Zuge der EU-Integration in Anpassung an den Mainstream des Europäischen Sozialmodells und dessen auf eine autonome Gestaltung durch die organisierten Interessenverbände gerichteten Prinzipien in jüngster Zeit schrittweise gelockert wurde.

In Osteuropa zeigt sich als besonderes Anpassungsproblem eine möglichst viele Beschäftigtengruppen erfassende Tarifpolitik, in der überbetriebliche Arrangements – trotz staatlicher Förderung wie auch Ermunterung seitens der internationalen Assoziationen – bisher überwiegend noch

kaum zum Zuge kommen konnten. Dies zum Nachteil der Arbeitnehmer, denen insoweit dann oft nur der überwiegend spärlich dotierte Mindestlohn verbleibt.

Ebenso schwierig gestaltet sich offenbar auch die Fundierung eines erweiterten Beteiligungsgedankens in den Betrieben und öffentlichen Institutionen, in einer die traditionellen Formen gewerkschaftlicher Interessenvertretung ergänzenden und auch die zahlreichen nicht-organisierten Unternehmenseinheiten erfassenden Art. Dies zeigt die bisher fragmentarische Umsetzung der bestimmte Mindeststandards der Information und Konsultation garantierenden EU-Richtlinie von 2002 in der Praxis Osteuropas (vgl. EC 2008; EIRO 2008).

Sicher – in Westeuropa und zumal in den oben genannten Beispielländern waren diese Elemente der Partizipation längst bewährte Tradition und bedurften zu ihrer EU-konformen Verwirklichung in der Regel nicht einmal neuer Gesetze. Die Einhaltung der bestehenden Normen des Arbeitsrechts sichert hier eine unabhängige Justiz, meist in Gestalt spezieller Arbeitsgerichte unter institutioneller Beteiligung der Sozialpartner (z.B. als mitentscheidende Laienrichter). Das Wirken solcher die Koalitionsrechte stützender Kontrollinstanzen stellt in Osteuropa derzeit leider noch die seltene Ausnahme dar.

In Deutschland gehen beispielsweise jährlich weit über eine halbe Million Klagen bei den Arbeitsgerichten mit ihren drei Instanzen (Bund, Land, Kreisstadt) ein. Mehr als die Hälfte dieser Streitfälle des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts – ganz überwiegend Kündigungs-, tarifliche Eingruppierungs- und Entlohnungsprobleme einerseits, Fragen der Mitbestimmung der Interessenvertretung andererseits – werden hier vorgerichtlich im Wege einer gütlichen Einigung, d.h. Kompromissfindung zwischen den Parteien anstelle eines förmlichen Gerichtsurteils gelöst.

Beteiligt sind dabei neben professionellen Arbeitsrichtern auch ehrenamtliche Laienrichter als Vertreter der Arbeitgeber- und der Gewerkschaftsseite (in ihrer Struktur ähnlich den prud'hommes in Frankreich). Die letzteren beiden mit vollem Stimmrecht, d.h. ggf. auch der Möglichkeit einer Überstimmung des neutralen Berufsrichters. Neben den betroffenen Individuen besitzt in Deutschland auch die zuständige Gewerkschaft ein Klagerecht vor den Arbeitsgerichten. Ihren Mitgliedern gewährt sie kostenlosen Rechtsschutz (2007: in über 140.000 arbeits- und sozialrechtlichen Fällen mit einem „Erfolgswert“ von rd. 355 Mio. Euro durch die selbständige DGB Rechtsschutz GmbH).

Durch dieses System erfährt eine möglichst zeitnahe Rechtskontrolle bei Verstößen einen hohen Wirkungsgrad – wie ähnlich auch in zahlreichen anderen Ländern Westeuropas. Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt in Deutschland in erster Instanz 7 Monate. Im Falle einer Revision in den höheren Instanzen von Land und Bund kommen ggf. weitere 12 bis 18 Monate hinzu.

Exemplarisch lässt sich der derzeit in wesentlichen Fragen noch weitgehend divergierende Status der Arbeitsbeziehungssysteme Ost- und Westeuropas in zugespitzter Form wie folgt skizzieren (s. Tab. 8):

Tabelle 8: **Arbeitsbeziehungen in Osteuropa und Kernelemente des EU-Sozialmodells**

Osteuropa	Westeuropa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industrielle Beziehungen sind „etatistisch“ geprägt: Der Tripartismus spielt bedeutende Rolle, vor allem durch den Mindestlohn als Ersatz für Tarifverträge.</li> <li>• Tarifverträge vollziehen sich primär auf Betriebsebene, da Arbeitgeber sich verweigern und Gewerkschaften durch Streik zu wenig Druck entfalten können.</li> <li>• Die Präsenz der Gewerkschaften in den Betrieben ist sehr lückenhaft.</li> <li>• Es besteht eine Fülle von Vorschriften, die die Gewerkschaften z.T. eher einengen als fördern, zumal deren juristische Kontrolle äußerst begrenzt ist.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Staat enthält sich tendenziell weitgehend einer Intervention in den Sozialdialog. Er korrigiert eher vorhandene Ungleichgewichte durch Regulierung.</li> <li>• Tarifverträge vollziehen sich in autonomer Gestaltung primär auf Branchenebene. Der Streik als ultima ratio dient ggf. der Kompromissfindung.</li> <li>• Präsenz der Gewerkschaften in den Betrieben wird ergänzt durch Betriebsräte.</li> <li>• Der rechtliche Rahmen überlässt den Akteuren des Sozialdialogs die nötige Gestaltungsfreiheit, im Konfliktfall bewirken Arbeitsgerichte die Normenkontrolle.</li> </ul>

### 5.1 Breite Skala der realisierten Arbeitsstandards: der LRS-Index der tatsächlichen Umsetzung von Arbeitnehmerrechten

Wiederholt war in dieser Studie bereits auf die Probleme einer effektiven Kontrolle bestehender Arbeitsrechtsnormen und die Abwehr von Rechtsverstößen hinzuweisen. Um einen Vergleich der somit die Realität bestimmenden jeweiligen Arbeitsrechtsstandards möglich zu machen, wurde bereits in früheren komparativen Projekten auf EU-Ebene ein Verfahren entwickelt, das unter Heranziehung aller bestimmenden Faktoren ein möglichst objektives Bild der in einem Land erzielten Standards in Relation zu anderen Ländern erlaubt.

Nimmt man alle empirisch erfassbaren Indikatoren im Bereich der industriellen Beziehungen zusammen, lässt sich eine Bewertungsskala der faktischen Geltung, d.h. der Umsetzung und Kontrolle vorhandener kollektiver und individueller Arbeitsrechtstandards in Form eines vergleichenden summarischen Index (Labour Rights Standards Index – LRS) erstellen.

Eine solche gesamteuropäische Vergleichsbetrachtung der Mitgliedsländer der EU 27 erstreckt sich notwendigerweise auf die folgenden drei Ebenen (mit insgesamt 15 Subindikatoren zur Bildung des sich daraus ergebenden Sammelindex):

- (1) Individuelles Arbeitsrecht, im Detail bezogen jeweils auf die Situation von Gewerkschaftsbeitritt, Kündigungsschutz, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Kontrolle der Arbeitszeiten, Geschlechtergleichheit, rechtlich garantierter Mindestlohn
- (2) Kollektives Arbeitsrecht, jeweils bezogen auf betriebliche Interessenvertretung, Information und Konsultation, Tarifverhandlungen und -verträge, mögliche Allgemeinverbindlicherklärung von Branchentarifverträgen, Streikrecht
- (3) Wirksamkeit der kontrollierenden Akteure, durch betriebliche Interessenvertretung und gewerkschaftliche Präsenz, Schlichtungsinstanzen, Arbeitsinspektion, Arbeitsgerichtsbarkeit (soweit vorhanden) bzw. Wirken der Zivilgerichte bei Arbeitsprozessen.

Der im Rahmen eines Projekts der Dubliner EU Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen entwickelte LRS-Index der **Arbeitsrechtsstandards** ergibt für die EU-Mitgliedsländer das Bild eines breit gefächerten Spektrums (mehr zur Methodik: Kohl/Lehndorff/Schief 2006 bzw. auf Englisch in: Kohl/Platzer 2007). Die Aufächerung dieses Spektrums folgt, wie in Übersicht 27 ersichtlich, nicht völlig einer eindeutig

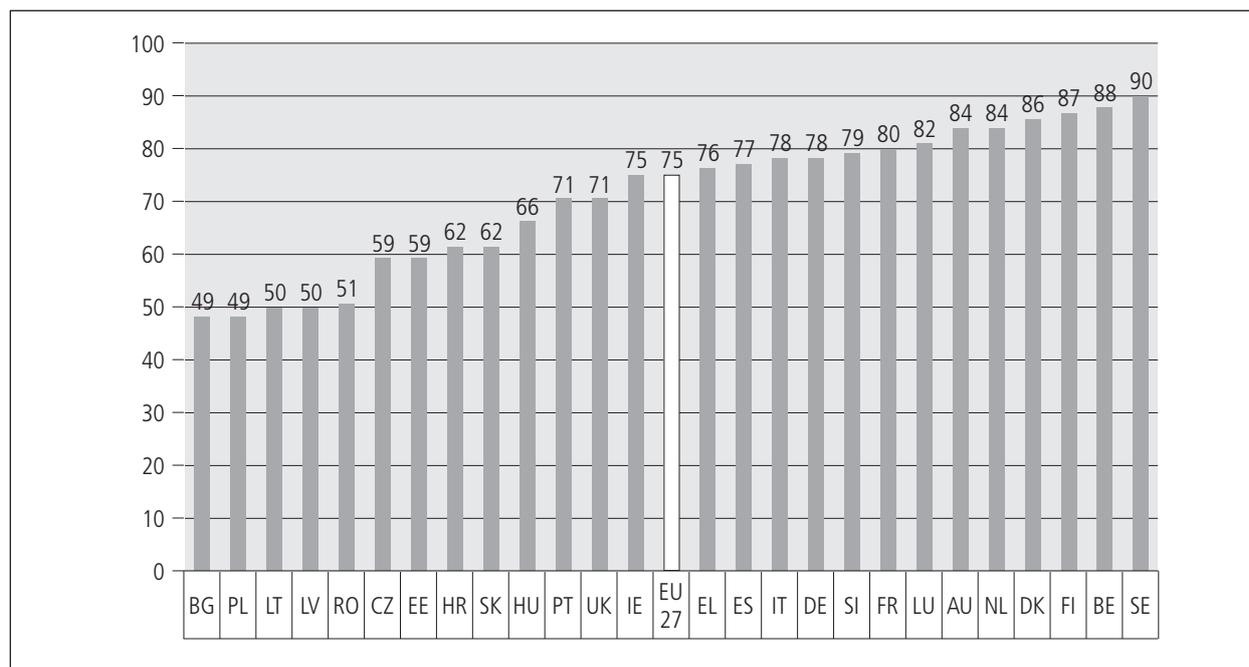
geografisch gegliederten Aufteilung. Die osteuropäischen Länder versammeln sich jedoch überwiegend links von der Mittelachse der EU (zusammen mit Portugal und UK).

Die in dieser Grafik dargestellten Relationen können als Indikator für die faktische Umsetzung und Kontrollmöglichkeit essentieller Gewerkschaftsrechte und -freiheiten angesehen werden. Sie illustrieren zugleich den Handlungsbedarf für eine Konsolidierung des Rechts und die Beseitigung von Lücken, die einer Weiterentwicklung der sozialen Dimension in einem Europa der Arbeitnehmer im Wege stehen.

Von den Kandidatenländern ist Kroatien bereits in dieser Skala enthalten. Die übrigen Länder des Westbalkan oszillieren nach einer ersten Einschätzung auf Grund der Landesreports und -workshops im unteren Bereich um einen Indexwert von +/- 50, entsprechen in ihrem Niveau also eher einigen nordosteuropäischen Ländern sowie den neuen EU-Mitgliedsländern des Jahres 2007 im Ostbalkan.

Dieser Vergleichsbetrachtung muss sich im Prozess der Entstehung einer über einen grenzenlosen Binnenmarkt hinausgehenden, auch sozial- und gesellschaftspolitischen Integration im erwei-

Übersicht 27: **Index der Arbeitsrechtsstandards, ihrer Umsetzung und Kontrolle in Europa**



terten Europa die notwendige Frage anschliessen, welche Faktoren einer wechselseitigen Annäherung und innovativen Anpassung erkennbar und somit gezielter zu befördern sind.

## 5.2 Entwicklungspotenziale der Gewerkschaften in Ost- und Südosteuropa

Anpassungsschritte sind am ehesten sichtbar und weiter dort zu erwarten, wo eine grenzüberschreitende Kooperation und Absprache bereits in der Praxis stattfindet. Dies geschieht in den zahlreichen Gremien der **Europäischen Betriebsräte** mit osteuropäischer Beteiligung durch mittlerweile Tausende gewählter Delegierter. Ferner in der **sektoralen Tarifabstimmung**, wie sie seit Jahren etwa in der Metallbranche Mittel- und Südosteuropas erfolgt („Wiener Memorandum“). Oder auch in den vielfältigen Austauschbeziehungen der **Interregionalen Gewerkschaftsräte** (IGR) sowie organisierter Jugendkontakte. Ganz abgesehen von der bereits eingespielten Kooperation in diversen Gremien auf europäischer Ebene (im Sektoralen Sozialdialog, im Brüsseler Wirtschafts- und Sozialausschuss, im EGB und seinen Föderationen sowie in den als Nachfolgeorganisationen der Internationalen Berufssekretariate fungierenden 12 Internationalen Gewerkschaftsföderationen). Sie alle verfügen naturgemäß nur über eine begrenzte Außenwirkung für die breitere Öffentlichkeit z.B. durch die Berichterstattung in den nationalen Medien.

Die von den Mindeststandards der **EU-Richtlinien** und des Gemeinschaftsrechts ausgehenden Trends einer Vereinheitlichung versprechen wie schon in der Vergangenheit weitere vorwärts weisende Schritte in den neuen Mitglieds- wie auch Kandidatenländern in einer mittel- und langfristigen Perspektive.

Entscheidend ist und bleibt hier immer die Stärkung der handelnden **Akteure** vor Ort. Hierzu ist nichts nötiger als eine erfolge vorweisende Interessenvertretung, vor allem in der Tarif- und Verteilungspolitik und die daraus erwachsende Stärkung der gewerkschaftlichen Organisation auf allen Ebenen.

Objektiv gegebene Faktoren haben dies bisher begünstigt, soweit diese auch im eigenen gewerk-

schaftlichen Interesse genutzt werden konnten. Zu nennen sind hier vor allem:

- das in Osteuropa bisher überdurchschnittliche Wirtschafts- und Produktivitätswachstum (s. die aktuellen Verläufe und Prognosen im Anh. 4.1 und 4.2);
- die – nicht zuletzt durch den Aderlass der enormen Emigration in den letzten Jahren – in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgehende Arbeitslosigkeit gerade in den bisher besonders betroffenen Ländern (s. den derzeit erreichten Stand in Übersicht 30);
- und nicht zuletzt der Sog der Anpassung der Entgelte und weiteren Arbeitsbedingungen an gesamteuropäisch höhere Standards, auch als Ergebnis erweiterter Beteiligungs- und Kooperationschancen.

All dies konnte dazu beigetragen, die Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften, ihre Erfolgsbilanzen bei der Erhöhung der Reallöhne (s. dazu Status und Prognosen seitens der EU oben in Übersicht 17) und damit auch ihre Attraktivität deutlich zu verbessern. Der Trend des Mitglieder-rückgangs konnte in einigen Ländern Osteuropas bereits gestoppt und umgedreht werden. Eine Umkehr der bisher negativen Mitgliederbilanz ist immerhin bereits in der Slowakei, in Slowenien und in Ansätzen in Litauen sowie neuerdings selbst auch in Ostdeutschland erkennbar. Auch für Südosteuropa gilt, dass vorzeigbare Leistungen wie vor allem durch positive Tarifabschlüsse die Attraktivität einer Gewerkschaftsorganisation deutlich verbessern können.

Unter der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise entfallen vorerst allerdings weitgehend die genannten ökonomisch begünstigenden Impulse gewerkschaftlicher Erfolge. Um so stärkere Anstrengungen sind erforderlich, um absehbare Gefährdungen der Arbeitnehmer in Grenzen zu halten. Ihre eigene Widerstandsfähigkeit ist Voraussetzung jeder Krisenbewältigung. In der Krise wiederum wird die Notwendigkeit einer kollektiv-solidarischen Orientierung von vielen Arbeitnehmern neu erkannt.

Gezielte **Organizing- und Image-Kampagnen**, wozu es eine Reihe positiver Beispiele auch aus den neuen Mitgliedsländern gibt, können entscheidend dazu beitragen, die bisher erkennbaren

positiven Trends bei der Mitgliederrekrutierung fortzuführen (so etwa Kuhlbrodt 2009). Ein nach wie vor bestehender Fachkräftemangel ebenso wie auch die Chancen der Beschäftigung durch Neuansiedlungen – die Kehrseite der Verlagerung von Standorten von West nach Ost – stützt zugleich die Position der Gewerkschaften.

### 5.3 Innovative Weichenstellungen für den Sozialdialog – Positivbeispiele aus einzelnen Ländern

Neben Negativ-Tatbeständen sind in einigen der neuen EU-Mitgliedsländer bereits eine Reihe positiver Innovationen zu registrieren, die als beispielhaft und anregend für ihre unmittelbaren Nachbarländer in der Region wie auch weiter Kandidatenländer gelten können. Ihre Auswirkungen auf einen verbesserten und effizienteren Sozialdialog sind offensichtlich. Insbesondere sind hier sieben verschiedene Aktivposten für eine positive Zukunftsentwicklung und weitere Annäherung an das Europäische Sozialmodell hervorzuheben:

- (1) Das nationale Arbeitsrecht wurde im Zuge der EU-Integration großenteils mehrfach novelliert: nicht nur im Sinne einer neoliberalen Flexibilisierung, sondern durch Befreiung der Gewerkschaften von zu eng gefassten verbandsrechtlichen Vorschriften und Gewährung von mehr autonomen Befugnissen an die Sozialpartner seitens des Staates.
- (2) Dies gilt vor allem hinsichtlich der Rücknahme von Restriktionen des Tarifverhandlungs- wie auch des Streikrechts – z.T. als Folge von Interventionen der ILO und des Europarats. Damit konnte die Koalitionsfreiheit in Einzelfällen nachhaltig gestärkt werden. Ein Positivbeispiel ist in diesem Kontext auch die gesetzlich fixierte Verpflichtung der rumänischen Arbeitgeber mit mehr als 21 beschäftigten Arbeitnehmern, in Verhandlungen über einen Tarifvertrag einzutreten – soweit kein Flächentarifvertrag vorliegt.
- (3) Die Einführung einer institutionellen, d.h. von allen Beschäftigte gewählten Interessenvertretung im Unternehmen in Gestalt von Betriebsräten in einer Reihe von Ländern hat sich sowohl für die Erweiterung der Beteiligungschancen der Arbeitnehmer wie auch der

Möglichkeiten der Rekrutierung neuer Gewerkschaftsmitglieder bewährt. Es ist zu erwarten, dass die EU-Richtlinie zur Information und Konsultation entsprechende Wirkungen auch im westlichen Balkan entfalten wird.

- (4) Flächentarifverträge in Branchen des öffentlichen Sektors wie auch der Privatwirtschaft erweisen sich in der Lage, ihre gewünschte marktordnende Funktion in der Entlohnungswie auch der Arbeitsmarktpolitik auszuüben, vor allem in Verbindung mit der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen.
- (5) Der tripartite soziale Dialog wird zunehmend nicht nur auf nationaler, sondern auch regionaler Ebene ausgeübt.
- (6) Der seit Beginn der Wende anhaltende Mitgliederrückgang konnte in einigen Ländern wirksam gestoppt und der Abwärtstrend umgekehrt werden. Dies insbesondere dank einer auf eine breitere Basis gestellten betrieblichen Interessenvertretung einschließlich der Klein- und Mittelbetriebe, erhöhter tarifpolitischer Aktivitäten und nicht zuletzt erfolgreicher Aktionen in der Öffentlichkeit mit gezielten Image-Kampagnen.
- (7) Die – wenn auch bisher noch auf wenige Länder beschränkte – Einführung von Arbeitsgerichten oder besonderer Kammern für Arbeits-sachen innerhalb der allgemeinen Gerichtsbarkeit konnte die Umsetzung und Geltung der bestehenden Normen des Arbeitsrechts sichtlich verbessern und Verstöße wirksamer sanktionieren helfen. Letzteres vor allem dann, wenn auch die Arbeitsinspektion mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet ist. Agenturen der Mediation und der Arbitrage vermögen die Konfliktregulierung im Vorfeld von Gerichtsentscheidungen zusätzlich wirksam zu unterstützen, insbesondere wenn die Sozialpartner in die Prozesse der Entscheidungsfindung aktiv einbezogen sind.

Das sich in seinen Kernelementen stärker auf Westeuropa als dessen Ursprungsort stützende Europäische Sozialmodell dürfte in seiner Substanz langfristig auch weniger gefährdet sein, als jene Unkenrufe vermuten lassen, die dessen bevorstehendes Ende schon seit Jahren als Folge des Wirkens der „trojanischen Pferde“ in Osteuropa prophezeit haben.

Voraussetzung ist allerdings eine weitere Vernetzung und damit Stärkung der europäischen Gewerkschaftsbewegung und eine permanente Verständigung über ihre gemeinsamen Zielsetzungen – am erfolgversprechendsten wie immer durch gemeinsam praktiziertes Handeln. Die vorliegende Länder- und Vergleichsanalyse zeigt genügend „Baustellen“ auf, an denen solidarische Aktionen nahezu überlebenswichtig sind.

#### 5.4 Krise dämpft Perspektive einer Konvergenz innerhalb der EU

Ein vorrangiges Ziel der EU-Integration ist neben der Verwirklichung eines freien Binnenmarktes mit seinen Grundfreiheiten auch ein „**soziales Europa**“. Ohne diese Zielperspektive fehlt die notwendige Akzeptanz der Bürger Europas und bleibt das Projekt Europa in seiner Substanz gefährdet.

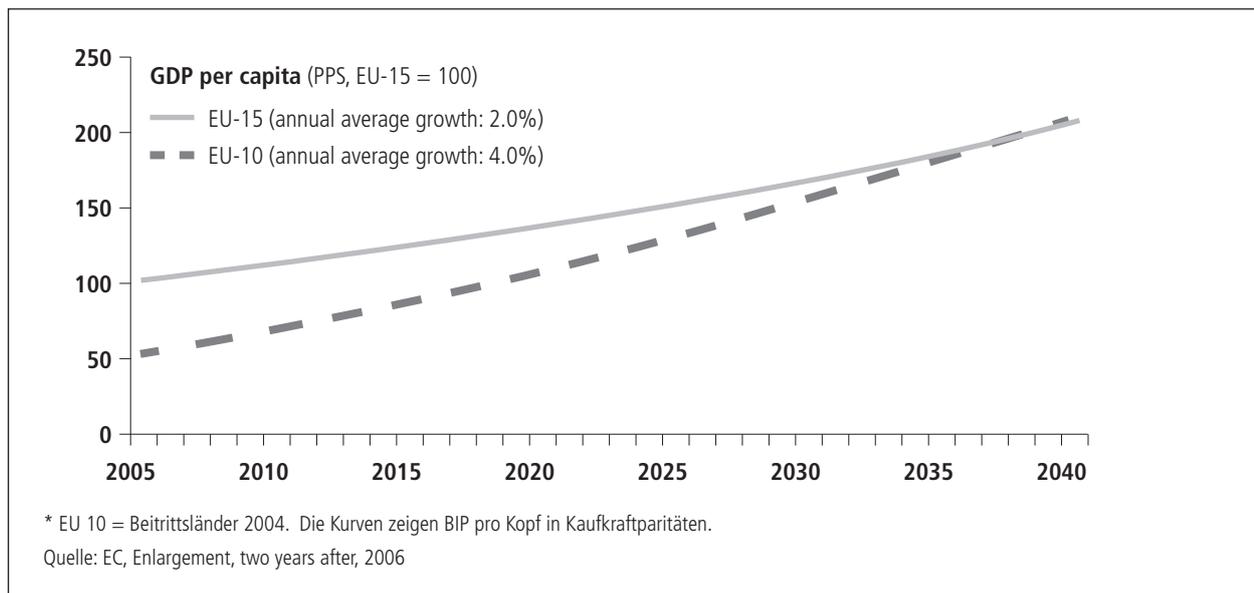
Das aktuelle Problem für die Zukunft dieses Gestaltungsprojekts sind die durch die Krise verschärft auftretenden sozialen Verwerfungen im gesamten Bereich der Europäischen Union. Gravierend sind neben der globalen wirtschaftlichen Rezession die dadurch ausgelöste wachsende Arbeitslosigkeit, Armut und Ungleichheit innerhalb einer Gesellschaft wie auch zwischen einzelnen Ländern. Das Ziel einer erweiterten sozialen Kohäsion wird dadurch ebenso in Frage gestellt wie das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit in

Europa und das Engagement für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Hinzu kommen derzeit in einer Reihe von Ländern nicht nur eine Stagnation der Reallohnentwicklung, sondern massive und auch mittelfristig anhaltende Reallohnverluste (s. oben Übersicht 17) – nicht zuletzt als Folge drastischer Gehaltseinbußen im öffentlichen Sektor in Osteuropa ab 2009. Dieser Trend wird sich nach der EU-Prognose vom Frühjahr 2009 auch noch über 2010 hinaus in Gesamteuropa fortsetzen (s. EC 2009a, S. 134, Statistical Annex; zur neueren Entwicklung im Westbalkan s. Übersicht A 4.5 im Anhang).

Zugleich droht als Krisenfolge damit auch die notwendige Weiterentwicklung des sozialen Dialogs in der gesamten EU zu stagnieren. Dabei ist deren Qualität und Funktionstüchtigkeit entscheidend gerade für die Bewältigung der absehbaren sozialen Verwerfungen. In bestimmten Regionen Osteuropas fühlen sich Menschen als Krisenopfer besonders bedroht und perspektivlos. Ihre Reaktion äußert sich teilweise als gewaltsamer Protest (wie Anfang 2009 in Litauen und Lettland).

Durch die jüngste Entwicklung wurde der Konvergenz-Perspektive, wie sie von den Wirtschaftsprognostikern der EU bisher vertreten wurde – siehe obige Übersicht 28 – im Blick auf die zu erwartenden Nachzügler innerhalb der neuen EU-Mitgliedsländer (in dieser Grafik EU-10 genannt) ihre Grundlage entzogen und bedürfte einer Revision.

Übersicht 28: **EU-Langfristprognose: Konvergenz nur durch weiterhin hohes Wachstum und aktive Tarif- und Verteilungspolitik möglich\***



Ausgangspunkt dieser Langfristprognose war hier die Erwartung eines bei den Neumitgliedern in Zukunft weiterhin doppelt so hohen Wirtschaftswachstums von jährlich 4% gegenüber einem Durchschnitt in der Alt-EU (EU 15) von 2%. Zwar sind in der Gruppe der EU-10 auch Länder wie Slowenien enthalten, deren Konvergenz mit dem Durchschnittsniveau der EU bereits für Anfang der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts erwartet wird. Das Aufholen der „Schlusslichter“ dieses Prozesses indessen zieht sich bei den getroffenen Annahmen dieser Projektion aus dem Jahre 2006 bis weit in die vierziger Jahre dieses Jahrhunderts hin.

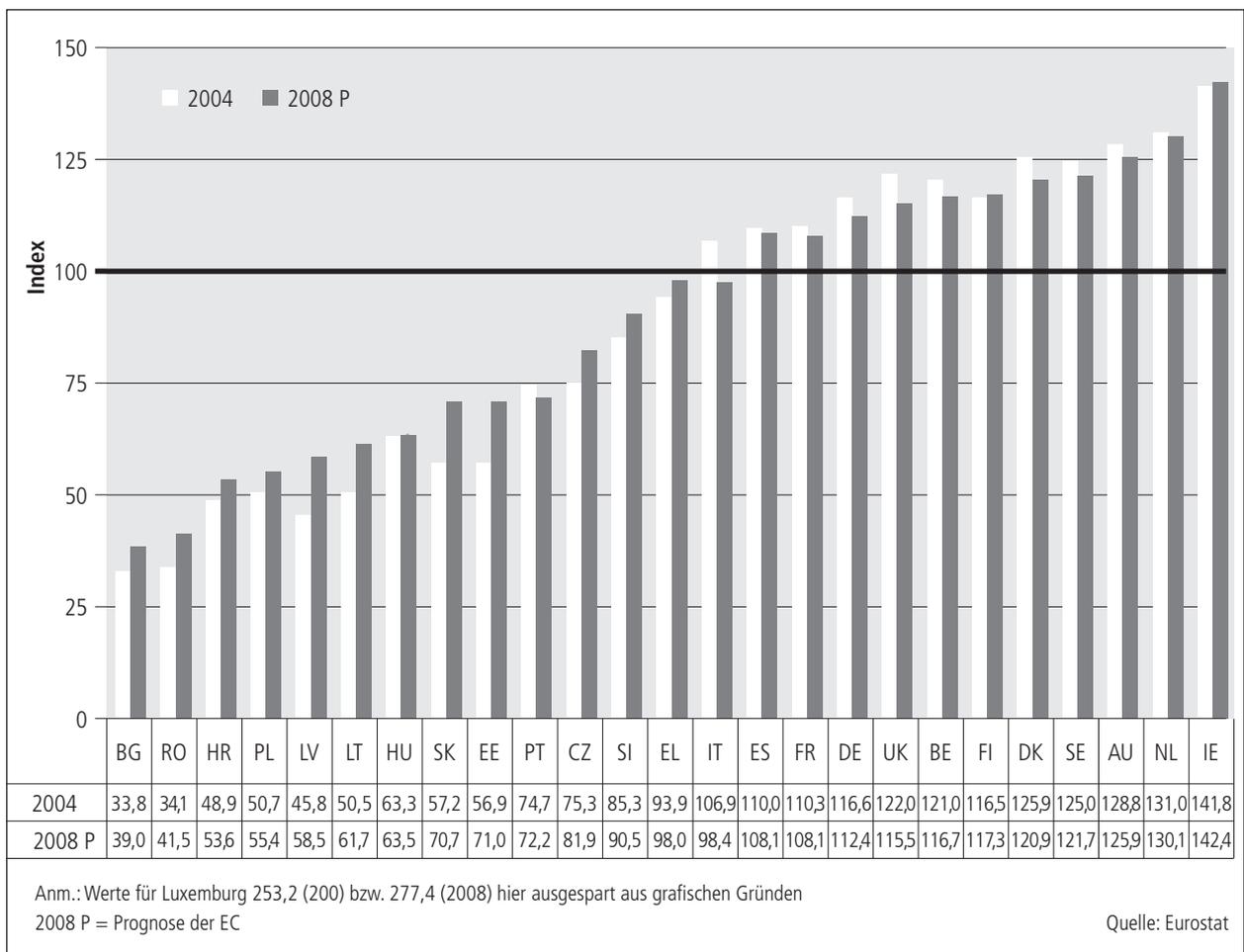
Angesichts der aktuell verschlechterten Rahmenbedingungen verzögert sich wie bei allen bisherigen Prognosen auch diese Perspektive – ja, die erstrebte weitere Konvergenz dürfte im Falle eines künftigen Voranpreschens wirtschaftlich stärkerer Länder Westeuropas in Verbindung mit ihrer traditionell höheren Effizienz der Verteilungs- und

Lohnpolitik durch stärker wirkende Tarifstrukturen im Vergleich zu Osteuropa im gegenwärtigen Krisenszenario möglicherweise auf vorerst absehbare Zeit ausbleiben.

Andererseits ist das Pro-Kopf-Inlandprodukt in den neuen Mitgliedsländern, gemessen in Kaufkraftstandards (KKS), nach 2004 in einem erheblichen Maß angestiegen, während die westlichen Länder mit Ausnahme Finnlands und Irlands, wie Übersicht 29 zeigt, zwischen 2004 und 2008 in dieser Phase in Relation zum EU-Durchschnitt stagnierten bzw. zurückfielen. In Osteuropa war dies lediglich für Ungarn zu registrieren.

Insofern wäre bei einer Rückgewinnung dieses Trends, gekoppelt mit einer gleichbleibenden oder gar verbesserten Verteilungsintensität in bestimmten Ländern Osteuropas, trotz Krise auch künftig kein absoluter Pessimismus im Blick auf eine weiter voranschreitende Konvergenzentwicklung innerhalb der EU 27 angebracht.

Übersicht 29: **Vergleich des Pro-Kopf-Inlandsprodukts in der EU 27 (2004 und 2008)**  
 – gemessen in vergleichbaren Kaufkraftstandards (EU-Durchschnitt =100) –



## 5.5 Beschäftigungsstand und Migrationsdruck – bei jetzt eklatant gestiegener Jugendarbeitslosigkeit

Eine andere offene Frage ist die künftige Arbeitsmarktentwicklung in Osteuropa. Hier bildete in der Vergangenheit die hohe Migrationsrate vor allem in Polen, Rumänien und Bulgarien sowie in den baltischen Staaten ein Ventil angesichts des hohen Stands von Arbeitslosigkeit. Viele ließen sich durch besseren Verdienstaussichten in nord-, west- und südeuropäischen Ländern (Skandinavien, England, Irland sowie Italien und Spanien) anlocken. Dies konnte sich insgesamt positiv auch auf die Lohnentwicklung im jeweiligen Ursprungsland auswirken – sowohl durch einen sich zunehmend bemerkbar machenden Fachkräftemangel in Teilbereichen (Bauwirtschaft, Gesundheitswesen u.ä.), als auch durch die Sogwirkung der höheren Lohnniveaus in Westeuropa. Die registrierte Arbeitslosigkeit ist damit in vielen osteuropäischen Ländern auch deutlich unter die Marge in der Eurozone (EZ 16) gesunken. Ausnahmen bildeten bis zum Beginn der Weltwirtschaftskrise hier nur die Slowakei und Ungarn.

Dieser Trend wurde nun durch die Krisenfolgen durchkreuzt. Viele Migranten sahen sich durch massiv eingetretene Auftragsmängel bereits zur Rückkehr in ihre Heimatländer gezwungen, was sich in den hochschnellenden Arbeitslosenzahlen der jüngsten Zeit besonders in Lettland, Litauen und Estland bemerkbar machte (s. Übersicht 30). Gravierend ist bei diesem Prozess der bereits in der Vergangenheit stets exorbitant hohe und nun teilweise explodierende Anteil jüngerer Arbeitsloser zwischen 15 und 25 Jahren in allen Mitgliedsländern der EU. Krisenbedingt stiegen deren Werte auf 20 bis 30% in den baltischen Staaten sowie in Ungarn, der Slowakei und in Polen.

Die Auswirkungen dieser bedrückenden Aussichten auf das künftige gesellschaftspolitische Klima und die soziale Lage in Gesamteuropa sind noch längst nicht absehbar. Die Zielsetzungen der Lissabon-Strategie eines höheren Beschäftigungsstandes dürften als Folgen dieses nur als skandalös zu bezeichnenden Trends in eine vorerst unabsehbare Ferne entschwunden sein – auch wenn die ab 2011 zu erwartende unbeschränktere Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der EU die aktuelle Situation entspannen helfen könnte.

Im Blick auf **Südosteuropa** sind die hier registrierten Daten junger Menschen ohne Jobs noch weit aus alarmierender (s. Tab. 9):

- Für Mazedonien wird eine Quote von knapp 58% arbeitssuchender jüngerer Arbeitnehmer im Alter zwischen 15 und 24 Jahren angegeben.
- Für Bosnien-Herzegowina liegen Schätzungen zur realen Situation mit Werten von rd. 75% noch deutlich darüber.
- In Serbien blieb 2008 ebenfalls fast jeder zweite junge Mensch ohne eine Beschäftigungsaussicht.

Für diesen Personenkreis ergeben sich damit berufliche Chancen vielfach allenfalls noch für Tätigkeiten im informellen Sektor – und sei dies auch im westlichen Ausland.

Die Gewerkschaften können ihrer Zukunftsaufgabe nur gerecht werden, soweit es ihnen gelingt, sich den Problemen dieser Altersgruppe in besonderem Maße und erfolgreich anzunehmen (s. als positives Beispiel in dieser Region: Hantke 2008).

Übersicht 30: **Migration senkte bisher Arbeitslosigkeit in Osteuropa – außer bei jüngeren Arbeitnehmern**  
(saisonbereinigte Halbjahresdaten 2008/2009)

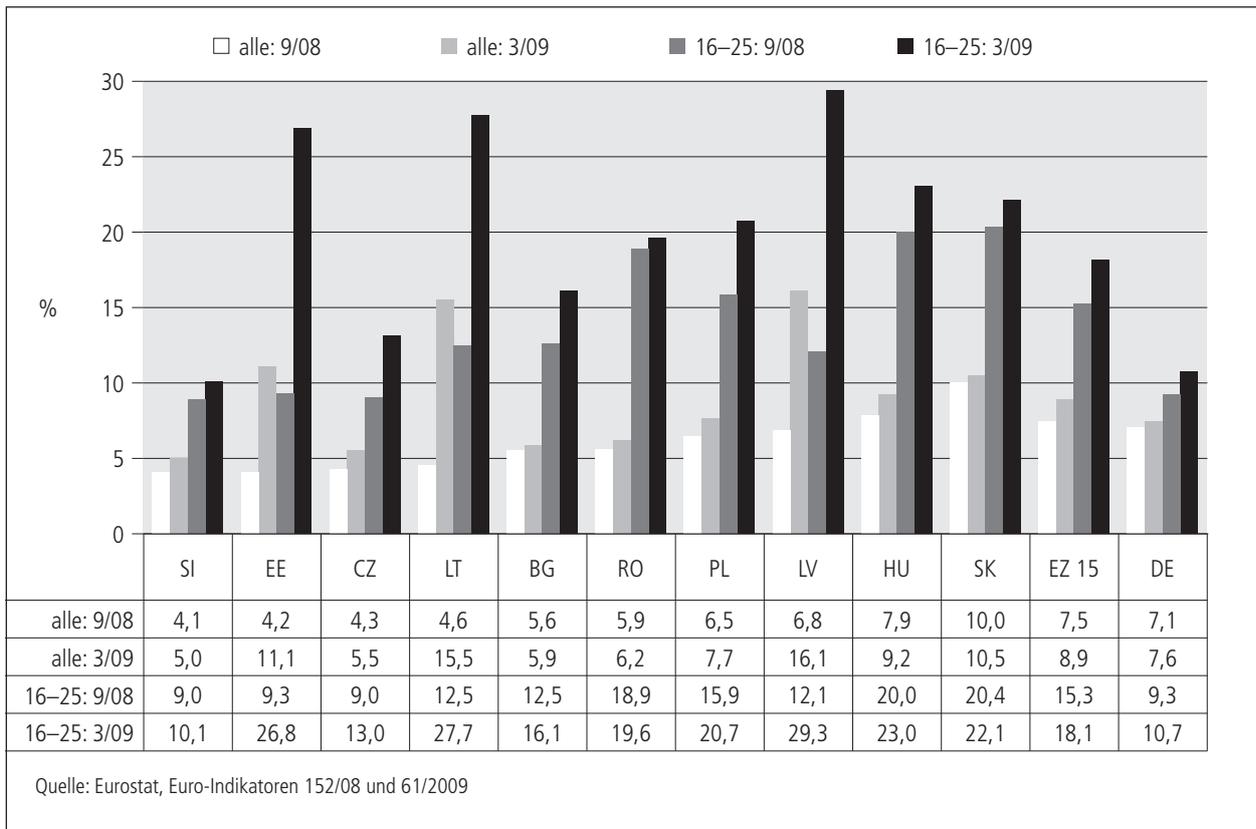


Tabelle 9: **Arbeitslosenquote (%) aller Arbeitnehmer und der unter 25-Jährigen im Westbalkan (2008)**

	HR	MK	MNE	SRB	BiH*	AL*
alle AN	13,4	33,8	10,8	18,8	40,6	13,0
15-24 Jahre	27,0	57,7	26,2	43,7	58,5	26,0

\* Gegenüber der offiziell registrierten Arbeitslosigkeit gehen Schätzungen der Gewerkschaften und kritischer Arbeitsmarktforscher davon aus, dass die reale Arbeitslosenquote der Jüngeren in BiH mit 70-75% noch darüber liegt. In Albanien wird die reale Gesamtquote auf 30-35% geschätzt, die jüngerer Arbeitnehmer dürfte rd.40% betragen.

(Quelle: Eurostat; Landesreports SOE)

## 6. Fazit der Bestandsaufnahme – in den Zeiten der Krise

Die einzelnen Analyseschritte dieser Studie in beiden Regionen Osteuropas konnten eine Reihe wesentlicher Strukturunterschiede der Rechtsgrundlagen und der Praxis der industriellen Beziehungen untereinander und zwischen West- und Osteuropa aufzeigen. Zugleich wurden damit notwendige Reformen und Strukturänderungen offenbar, die abschließend klar und möglichst handlungsbezogen in und gerade trotz der gegenwärtigen Krise zu benennen sind.

### 6.1 Wesentliche Resultate des Vergleichsvorhabens im osteuropäischen Raum

Das Ergebnis der sich auf Osteuropa konzentrierenden Vergleichsbetrachtung in den 16 einbezogenen ehemals sozialistischen Ländern lässt sich in folgenden wesentlichen Punkten zusammenfassen:

- Es gibt zahlreiche Fälle eines gesetzlich und satzungsrechtlich ausgeschlossenen Gewerkschaftsbeitritts bestimmter Arbeitnehmergruppen und damit verbundene Hemmnisse der Gewerkschaftsgründung, Mitgliedwerbung und Wahrnehmung des Koalitionsrechts. Wegen des allgemeinen Trends zu kleinbetrieblichen Unternehmensstrukturen ist auch hierin ein Grund für geringe Organisationsgrade zu sehen.
- Die freie Bildung von Koalitionen ist durch zahlenmäßige Mindestvorschriften durch Gesetz oder Gewerkschaftssatzung für die Bildung einer gewerkschaftlichen Basisorganisation wie auch eines Betriebsrats deutlich eingeschränkt. Damit wird der wachsenden Zahl von Arbeitnehmern in KMU sowohl die Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte als auch die Möglichkeit der Regulierung ihrer Arbeitsbedingungen durch Kollektivvertrag vorenthalten.
- Tarifverhandlungen und -abschlüsse sind zusätzlich auch größeren Kontingenten von Arbeitnehmergruppen – vor allem im Bereich öf-

fentlicher Dienste und Versorgungseinrichtungen – verwehrt. Die Koalitionsfreiheit auf Branchenebene ist zusätzlich erschwert durch hohe Hürden für die Anerkennung der Repräsentativität einer Organisation sowie primär auf Unternehmenstarifverträge zugeschnittene Vorschriften.

- Das Arbeitskampfrecht ist zum Teil äußerst prohibitiv gestaltet. Internationale Instanzen wie ILO und Europarat kritisieren wiederholt ein Übermaß vom Streikrecht ausgeschlossener Personengruppen, zu hoch angesetzte Quoren für eine Urabstimmung sowie die Arbeitgeberseite einseitig begünstigende und abschreckende bürokratische Hemmnisse mit dem Ergebnis, dass Arbeitsniederlegungen größeren Ausmaßes im privaten wie öffentlichen Sektor rasch an die Grenze der Illegalität rücken und in jüngster Zeit nur noch äußerst selten stattfinden. Tarifverhandlungen degenerieren unter diesen Umständen zu kaum mehr als „kollektivem Betteln“ (so das Bundesarbeitsgericht in einer auf Deutschland bezogenen Entscheidung zum Streikrecht).

Verletzungen der Koalitionsfreiheit bleiben in den neuen Mitgliedsländern oft straffrei, da eine administrative sowie juristische Kontrolle und Korrektur vielfach nur in Ausnahmefällen durchführbar und erfolgreich bleibt. Nicht eingehaltene Tarifverträge und ein unwirksamer Schutz von Gewerkschaftsmitgliedern vermindert dann auch wiederum nachhaltig das Interesse an einem Gewerkschaftsbeitritt.

### 6.2 Gewerkschaftspolitische Schlussfolgerungen: notwendiger Strukturwandel und verbesserte Mindeststandards

In zugespitzter Form sind hier eine Reihe notwendiger Konsequenzen anzuführen, die sich sowohl an die Gewerkschaften selbst wie auch an die für die notwendige Veränderung der Rahmenbedin-

gungen gewerkschaftlichen Handelns politisch Verantwortlichen wenden. Für eine uneingeschränkte und effizientere Wahrnehmung des Rechts der Koalitionsfreiheit bedürfen dabei folgende Aspekte besonders dringlich einer Veränderung:

- (1) Verbesserte Zugangschancen zu den Gewerkschaften schaffen!

Von den **Gewerkschaften** verlangt dies zunächst eine Änderung all derjenigen Satzungsbestimmungen, die einen Beitritt nur über eine bestehende betriebliche Grundorganisation ermöglichen. Dies insbesondere dann, wenn der Gesetzgeber oder auch die jeweilige Satzung eine hohe Mindestzahl für die Bildung einer solchen Grundorganisation festgelegt hat, die in der Vielzahl der KMU unerreichbar ist.

Der zweite wichtige Aspekt eines Beitritts-hemmnisses ist der hier nach wie vor übliche **Beitragsabzug** vom Lohn unmittelbar durch den jeweiligen **Arbeitgeber**. Dies wirkt abschreckend in allen Fällen eines den Gewerkschaften nicht unbedingt gewogenen Betriebsklimas und -inhabers. Es schafft mehr Möglichkeiten einer Repression und unliebsamen Kontrolle, als es die Vorteile einer komfortablen und vormals einfachen Finanzierungs-methode ausmachen können. Notwendige Folge ist eine Umstellung auf modernere, elektronische Methoden des Beitragseinzugs (durch Abbuchungsermächtigung, oder ggf. klassisch durch betriebliche Kassierung), gekoppelt mit der Änderung bestehender gesetzlicher Bestimmungen. Unabhängig davon steht es den Gewerkschaften frei, diese Praxis selbst anders zu regeln (s. z.B. Hantke 2008).

Für die **Regierung** und ihre zuständigen Ministerien ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer Novellierung des einschlägigen Arbeitsrechts: Die Schwellen der Mindestmitglieder einer gewerkschaftlichen Basisorganisation im Betrieb sind so abzusenken, dass eine Interessenvertretung auch in Kleinbetrieben möglich wird. Auch ist der rechtliche Ausschluss bestimmter größerer Personengruppen von einer Gewerkschaftsmitgliedschaft, wie in dieser Studie in ihrer z.T. erheblichen Dimension

herausgestellt, nicht länger mit den Prinzipien der Koalitionsfreiheit vereinbar.

Desgleichen sind die vorhandenen rechtlichen Restriktionen der Durchführung von Tarifverhandlungen für alle Arbeitnehmer ebenso wie auch der Inanspruchnahme von Mitteln des Arbeitskampfes gemäß internationalen Standards dringend zu revidieren.

- (2) Neue Methoden der Mitgliederwerbung wagen und erproben!

Hinzukommen müssen zu einer effektiveren Mitgliederrekrutierung neue Wege der Ansprache bestimmter Zielgruppen jenseits traditioneller Milieus, wie vor allem der Menschen in Kleinbetrieben, der Angestellten, Jugendlichen und Frauen (zu neuen Methoden von Kampagnen s. Mernyi 2005). Zur Demonstration, wie das aktuelle Tief der Mitgliedsverluste überwunden und die Motivation zum Gewerkschaftsbeitritt gesteigert werden kann, hier zwei praktische Beispiele neuer Formen gewerkschaftlicher Werbung:

- Das erste Beispiel betrifft eine Erfahrung des litauischen Gewerkschaftsbundes LPSK, der vor einigen Jahren eine Image-Kampagne flächendeckend im ganzen Land durch öffentliche Auftritte in größeren Städten gemeinsam mit Bürgermeistern und Unternehmensvertretern startete. Durch Vermittlung der eigenen Zielsetzungen und gewerkschaftlichen Erfolge konnte damit erfolgreich das bisher vorwiegende Negative-Image der Organisation überwunden werden, das den Gewerkschaften aus der sowjetischen Ära anhaftete, und zum aktiven Mitmachen motiviert werden. Der Mitgliederstand hat sich seither deutlich gebessert.
- Das zweite Beispiel ist ein innovativer Versuch des Irischen Gewerkschaftsdachverbands ICTU (Irish Congress of Trade Unions) gemeinsam mit fünf seiner Branchenverbände über ein „union outreach service“, eine Außenservice-Agentur, die traditionelle Gewerkschaftswerbung durch besondere Aktionen in gewerkschaftsfreien Unternehmen zu ergänzen und diejenigen Arbeitnehmer zu betreuen, in deren Betrieben keine gewerkschaftliche Präsenz besteht. Adressaten sind hier ausgewählte Zielgruppen, darunter auch Migranten, unter Nut-

zung aller modernen Kommunikationsmittel (TV, Radio, Presse, Internet und Mailing). ICTU verspricht sich durch diese Investition (u.a. aus Mitteln des vorhandenen Streikfonds) eine Trendwende der bisher negativen Mitgliederbilanz.

### 6.3 Konsequenter Vollzug der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte durch Einführung von Arbeitsgerichten

Nach allem, was über die Möglichkeiten der Rechtskontrolle und die üblicherweise äußerst lückenhaft mögliche Sicherung bestehender Rechte aus den untersuchten Ländern berichtet wird, ist das Fehlen einer speziellen Arbeitsgerichtsbarkeit in 14 der 16 osteuropäischen Staaten eine Lücke, deren Schließung mehr als überfällig ist. Sie verhindert wesentlich die uneingeschränkte Ausübung der Koalitionsfreiheit und der Wahrnehmung des sozialen Dialogs ebenso wie auch individueller Rechtstatbestände.

Um das bestehende individuelle und kollektive Recht zu stärken, ist ein erster möglicher Schritt die Bildung spezieller **Kammern für Arbeitsrechtsfragen** im Rahmen der Zivilgerichte, solange eine spezielle Arbeitsgerichtsbarkeit noch nicht geschaffen worden ist. Sie müssen allerdings kompetent besetzt und in der nötigen Anzahl vorhanden sein, um die übliche langwierige Verfahrensdauer abzukürzen.

Arbeitsgerichte, wie sie in Slowenien und Ungarn bereits im letzten Jahrzehnt eingeführt wurden, zeigen sich in der Lage, die **Prozessdauer** deutlich zu verkürzen. Soweit sie auch mit kompetenten **Vertretern der Sozialpartner** paritätisch neben dem professionellen Richter besetzt sind, ist eine **vorgerichtliche Einigung** durch Kompromissfindung anstelle eines Urteilspruchs in größerem Umfang erzielbar. Im Konfliktfall wird damit der nötige Vollzug eher gesichert und die Rechtssicherheit insgesamt gestärkt.

Die Gewerkschaften sollten daher die Forderung einer raschen Einführung verstärkt stellen – vor allem dort, wo diese bereits von den Regierungen zugesagt wurde, wie in Rumänien und Bulgarien, oder im bestehenden Arbeitsgesetzbuch längst

vorgesehen ist (Albanien). Finanzielle Bedenken dagegen können auf Dauer nicht überzeugen, zumal gerade in Jugoslawien bis zur Wende Arbeitsgerichte bestanden und die dortigen früheren Richter mittlerweile eine neue Tätigkeit z.B. als Fachanwälte suchen mussten.

Eine dies wesentlich unterstützende Initiative wäre eine Rahmenbestimmung und Verpflichtung seitens der EU, entsprechende Instanzen mit wirksamen Sanktionsmöglichkeiten in allen Mitgliedsländern einzurichten, wie dies bereits vom Sprecher der Arbeitnehmerseite im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Alexander Graf von Schwerin, ins Auge gefasst wurde (Tagung der Otto-Brenner-Stiftung in Kranjska Gora, Slowenien, 2008). Diese wirksame Hilfe bedürfte einer breiteren Diskussion auch im EGB. Es ist nicht einsehbar, dass eine erfolgreiche juristische Kontrolle nur in Westeuropa üblich und umsetzbar sein sollte.

### 6.4 Novellierung der EU-Richtlinie 2002 zur Information und Konsultation

Die in dieser Studie vorgenommene Analyse ebenso wie die 2008 durch die EU erfolgte Prüfung der Umsetzung der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in Unternehmen Europas (s. mehr in Anh. 3.1) konnten eindeutig aufweisen, dass das erstrebte Ziel einer stärkeren Beteiligungschance und Einbeziehung der jeweiligen Mitarbeiter in vielen Fällen nur für eine Minderheit der Beschäftigten tatsächlich gegeben ist. Dem steht einesteils die Hürde einer bestimmten Mindestgröße eines Betriebes ab 50 Arbeitnehmer aufwärts, wie sie die Richtlinie vorsieht, entgegen. Damit sind bei dem allgemeinen Trend zu Mittel- und Kleinbetrieben zwischen 10 und 50 Mitarbeitern im Zuge der Transformation in der Regel rund die Hälfte aller Arbeitnehmer eines Landes von einer rechtlich geregelten Mitsprache bei Betriebsänderungen, Personalabbau oder Einführung einer neuen Arbeitsorganisation mit allen damit verbundenen Nachteilen ausgeschlossen.

Der zweite ebenso wichtige Aspekt einer Umgehung der Zielsetzung der Richtlinie sind einschränkende Vorschriften des nationalen Gesetz-

gebers hinsichtlich der Möglichkeit der Wahl eines Betriebsrats als institutionelle Interessenvertretung, seiner materiellen Ausstattung und seiner personellen Kapazitäten einschließlich der erforderlichen Qualifizierung und Zeitkontingente (s. Übersichtstableau in Ang. 3.2). Tatsache ist jedenfalls, dass in einer Reihe der neuen Mitgliedsländer die nötigen Ansprechpartner des Arbeitgebers weder in der Form eines Betriebsrats noch einer Gewerkschaftsvertretung als Folge eines allgemein äußerst niedrigen Organisationsgrads vorhanden ist.

Um diesem Missstand abzuhelpfen, wäre dringend erforderlich

- die EU-Richtlinie an diese Gegebenheiten anzupassen durch Herabsetzung des zahlenmäßigen Mindestquorums, ab dem Information und Mitsprache der Beschäftigten garantiert sein müssen in der Form, dass allenfalls Mitarbeiter in Kleinstbetrieben (unter 5 bis 10 Arbeitnehmern) davon ausgeschlossen bleiben können;
- dass die nationale Gesetzgebung angehalten wird – auch durch Einsatz regelmäßiger Screening-Methoden – die Richtlinie konsequent umzusetzen und entgegenstehende Vorschriften zu ändern, ggf. unter Mithilfe des EuGH;
- dass sich schließlich auch die Gewerkschaften im eigenen Interesse bewusst werden, dass die Nutzung des Beteiligungsinstruments Betriebsrat ein zusätzliches Vehikel für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Intensivierung des sozialen Dialogs darstellt. Dies setzt voraus, dass sie ihre noch weithin verbreitete Ablehnung dagegen aufgeben. Dieser Widerstand beruht vielfach aus Erfahrungen einer anderen historischen Konstellation und weniger der Kenntnis einer Praxis, wie sie z.B. in Europäischen Betriebsräten erfahrbar ist.

## 6.5 Weitere Konvergenz in der Union und Heranführung an die EU fördern

Eine EU-Integration ist ohne aktiven Einsatz für die wirtschaftliche und soziale Konvergenz in der Union nicht denkbar. Die Hauptfrage ist heute, wie diese trotz der durch die Weltwirtschaftskrise

getrübten Aussichten weiterhin möglich und zu leisten ist. Dafür gibt es eine Reihe von „Baustellen“, die weitere Fortschritte auf diesem Weg bei entsprechendem Nachdruck versprechen.

Eine erste ist die Sicherung einer Existenz sichernden Grundversorgung durch ausreichende Mindestlöhne. Maßstab dafür sollten europaweit gültige Grundsätze einer europäischen Mindestlohnpolitik sein, die sich an den jeweiligen Fortschritten der ökonomischen Leistungsfähigkeit eines Landes orientiert und einen Anteil an den nationalen Durchschnittsentgelten oberhalb der Armutsgrenze, d.h. von mindestens 50% dieses Durchschnittsbetrags anstrebt.

Dazu wie auch zur Steigerung der tarifpolitisch erzielbaren Ergebnisse bedarf es erweiterter gewerkschaftlicher Trainings- und Qualifizierungsmöglichkeiten zum Erwerb des erforderlichen betriebs- und volkswirtschaftlichen Grundwissens und einer effektiven Verhandlungsführung, wie z.B. mit der bewährten Methodik von Planspielen. Mehr Wissenstransfer über die Strukturen und Wirkungsweise von Branchentarifverträgen und die hierfür erforderliche Argumentation ist nötig.

Auch ist gerade in der Krise das bewährte Instrument der Arbeitszeitverkürzung von neuer Aktualität zur Abwehr eines ansonsten stattfindenden Personalabbaus sowie zur Flankierung ohnehin erforderlicher Personalkosteneinsparungen, ohne dass damit zugleich die Arbeitsplätze entfallen müssen. In Schweden wird in der Krise dieses Mittel erfolgreich eingesetzt. In Osteuropa sind Fragen der **Arbeitszeitpolitik** zur Beschäftigungssicherung bisher kein Thema – auch nicht bei den Gewerkschaften.

Eine **Beispielrechnung** aus Deutschland mag das sich hier zeigende Gestaltungspotenzial anschaulich verdeutlichen: Während das gesamte Arbeitsvolumen hier in den letzten vierzig Jahren trotz der deutschen Einigung nur geringfügig – um 2,7 Prozent – zugenommen hat, bewerben sich heute durch die Zunahme der Erwerbspersonen um gut 18 Millionen (von früher 26,3 auf jetzt 44,4 Mio.) rd. 69 Prozent mehr Menschen um das gleiche Arbeitsvolumen. Bis Mitte der 70er Jahre konnte dies durch Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 44 auf 40 Stunden einigermaßen ausgeglichen werden. Danach ist trotz Einführung der 35-Stunden-

Woche die Arbeitszeitverkürzung durch die Ausweitung der Überstunden in der Realität zum Stillstand gekommen. Die langfristige Abnahme des Arbeitsvolumens schlägt sich damit in höherer Arbeitslosigkeit nieder (s. Memorandum 2009 der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik in Deutschland).

In Osteuropa und insbesondere in den aktuellen und potenziellen Kandidatenländern des Westbalkan sind unterstützende Maßnahmen zur Förderung des Sozialdialogs und der Beschäftigungsfähigkeit durch Angebote von Projekten im Rahmen des zur Krisenbewältigung jetzt deutlich erweiterten **Europäischen Sozialfonds** (ESF) gezielt einsetzbar. Sie bedürfen konkreter Initiativen im Zusammenspiel der jeweiligen nationalen Sozialpartner und Regierungen. Das gleiche gilt für Projekte der EU-Heranzuführung durch von der Union finanzierte IPA-Programme (*Instruments of Preaccession Activities*; vgl. auch die Projektempfehlungen für Serbien in Anhang 6 am Ende der Studie). Die Arbeitgeber sollten sich im eigenen Interesse an einer fairen Marktordnung zugleich vermehrt bereit zeigen, überbetriebliche Regelungen der Arbeitsbedingungen mitzugestalten.

Impulse für mehr wechselseitige Kooperation gehen bereits von der bewährten grenzüberschreitenden Tätigkeit in den sog. EU-Regios aus. Sie sind Ziel auch der Internationalen Gewerkschaftsräte (IGR) in Verbundregionen zwischen alten und neuen Mitgliedsländern (s. als Beispiel die Kooperation in den Grenzregionen zwischen Sachsen, Polen und Tschechien).

Damit sind gewerkschaftliche Handlungsebenen angesprochen, die Grundlage für den Fortbestand der internationalen Solidarität und der Aufrechterhaltung und Fortentwicklung des Europäischen Sozialmodells sind.

Um den gegenwärtig stattfindenden Unterbietungswettlauf der Arbeitsstandards in Europa aufhalten und in seiner die nötige internationale Solidarität torpedierenden Wirkung aufheben zu können, ist es vorrangige Aufgabe der gewerkschaftlichen Zusammenschlüsse auf europäischer Ebene, den Widerstand gegen Verletzungen der Koalitionsfreiheit zu koordinieren. Dazu zählt auch die gemeinsame Abwehr der restriktiven Eingriffe des EuGH in nationales Streik- und Arbeitsrecht zu Ungunsten der Beschäftigten (Fälle Laval, Viking, Ruffert, Luxemburg) durch eine notwendige rechtliche Klarstellung des Vorrangs sozialer Grundrechte gegenüber dem Recht der freien wirtschaftlichen Betätigung (Dienstleistungsfreiheit) im Gemeinschaftsrecht.

Durch Unterstützung der nationalen Konföderationen in ihrem Kampf um die Erhaltung existenznotwendiger Arbeitnehmerrechte sichern alle Beteiligte das erreichte Niveau sozialer Standards und Gerechtigkeit und damit letztlich ihr eigenes organisatorisches Überleben. Mehr solidarische Kooperation gebietet allein schon das jeweilige Eigeninteresse an der Erhaltung der Arbeitsstandards – gerade angesichts ihrer Bedrohung durch die gegenwärtige und in dieser Form noch nie erlebten weltweiten Krise.

Allein auf sich gestellt, sind die Abwehrkämpfen und Mitgliederverluste sowie einer zusätzlichen wechselseitigen Konkurrenz ausgesetzten Gewerkschaftsbünde in Osteuropa dazu kaum in der Lage. Die erreichten Standards des EU-Gemeinschaftsrechts haben eine Zukunftschance nur durch gemeinsames Vorgehen aller an der Fortentwicklung der „sozialen Dimension“ interessierten Akteure in einer erweiterten Europäischen Union..

Fazit: **Dringlicher Handlungsbedarf seitens aller Akteure der Arbeitspolitik**

Nationale Gewerkschaften	Nationale Regierungen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satzungsänderungen: Beitritt ermöglichen auf allen Organisationsebenen; Beitragseinzug nicht länger allein über Arbeitgeber organisieren</li> <li>• Aktivitäten: verstärkter Akzent auf Sozialdialog und Tarifabschlüsse auf allen Ebenen – dies nicht nur bezogen auf Fragen des Entgelts, sondern auch reduzierter Arbeitszeit als Alternative zu wachsender Arbeitslosigkeit</li> <li>• Adressatenspezifische Programme insbesondere im Interesse Jugendlicher und weiterer Personengruppen</li> <li>• Öffnung gegenüber dem Gedanken einer „doppelten“ Interessenvertretung im Betrieb – Erfahrungen mit Betriebsräten sowie EBR dabei berücksichtigen</li> <li>• Kampf gegen Einschränkungen des Tarifvertrags- und Arbeitskampfrechts</li> <li>• Nachdrückliche Forderung einer Einrichtung spezieller Arbeitsgerichte, verbunden mit dem Angebot, sich an deren Wirken aktiv zu beteiligen</li> <li>• Engagement auf europäischer Ebene zur Sicherung der „sozialen Dimension“: durch Fortentwicklung von Richtlinien zum Schutz der Koalitionsfreiheit, erweiterter Interessenvertretung im Betrieb</li> <li>• Forderung mehr wirtschaftspolitischer Koordination in der EU (Schaffung einer „europäischen Wirtschaftsregierung“)</li> <li>• Stärkere Debatte europapolitischer Themen und grenzüberschreitende Kooperation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung einengender Vorschriften zu             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mindestzahl für die Gründung einer Gewerkschaftsvertretung im Betrieb</li> <li>• Personengruppenbezogenen Ausschlüssen des Gewerkschaftsbeitritts</li> <li>• Beitragseinzug via Arbeitgeber</li> </ul> </li> <li>• Betriebsrätegesetze novellieren: geringere Schwellen für ihre Bildung, Vertretung durch eine gewählte Person auch in Kleinbetrieben ermöglichen; Kompetenzen auf EU-Niveau anheben; eindeutige Trennung der Kompetenzen gegenüber Gewerkschaftsvertretung</li> <li>• Tarifvertragsrecht liberalisieren, vor allem für AN im öffentlichen Sektor</li> <li>• Streikrecht an internationale und EU-Standards anpassen</li> <li>• Einführung von Arbeitsgerichten unter Beteiligung der Sozialpartner, ggf. durch ausgewählte Pilotprojekte</li> <li>• Tripartite Abstimmung auf nationaler und regionaler Ebene stärken, die Sozialpartner in wesentliche Entscheidungen (über Arbeitsrecht, Mindestlohn etc.,) unbedingt einbeziehen</li> <li>• EU-Engagement verstärken, um Chancen der Konvergenz und Integration zu erweitern</li> <li>• Grenzüberschreitende Kooperation in bestehenden oder neu zu schaffenden EU-Regio fördern</li> <li>• Mithilfe und Initiative bei der Einleitung von ESF- sowie IPA-Projekten</li> </ul>
Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB)	EU-Kommission und Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propagierung und Mithilfe bei der Initiierung von ESF- und IPA-Programmen</li> <li>• Mitgliedschaft für Gewerkschaften des Westbalkan erweitern (Beobachterstatus für alle nationalen Bünde)</li> <li>• Wechselseitigen Austausch, Kontakte sowie spezielle Partnerschaften zwischen West und Ost fördern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novellierungsbedarf von EU-Richtlinien im Blick auf KMU prüfen (wie z.B. RI. 2002 zur Information der Arbeitnehmer)</li> <li>• Verpflichtung zur Einrichtung von Arbeitsgerichten debattieren und ggf. in Gemeinschaftsrecht aufnehmen</li> <li>• Heranführungsprogramme fortsetzen und für ihre Inanspruchnahme werben</li> </ul>

## **Anhang**

---

Daten, Texte, Vergleichsgrafiken, Akteure

A 1.1:

## **Fragebogen der Friedrich-Ebert-Stiftung Warschau, Regionalkoordination für Arbeitsbeziehungen und Sozialdialog in Mittel- und Osteuropa**



### **Untersuchung zur Koalitionsfreiheit und Gewerkschaftsmitgliedschaft in Mittel- und Osteuropa**

Das Regionalprojekt der Friedrich-Ebert-Stiftung für Arbeitsbeziehungen und Sozialdialog in Mittel- und Osteuropa unterstützt Interessenvertretungen der Werk tätigen, ihre Arbeit effizienter zu gestalten, Netzwerke und Europäische Betriebsräte zu fördern, die Globalisierung solidarisch gestalten und die Vertiefung der Europäischen Union zu betreiben. Dies geschieht durch Workshops, Fortbildung und Konferenzen, aber auch durch Experteneinsätze sowie die Anfertigung von Studien und Berichten.

Bei unserer Beobachtung der Situation der Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa stellen wir fest, dass nicht nur die Gewerkschaftsfeindlichkeit von Managern und Unternehmern den niedrigen Organisationsgrad erklärt, sondern andere, auch rechtliche Hemmnisse den Beitritt zu Gewerkschaften verhindern. In Polen z.B. braucht man mindestens 10 Arbeitnehmer in einer Betriebsstätte, um eine dann bei Gericht zu registrierende Gewerkschaft bilden zu können. Ur-Mitgliedschaften bei Branchengewerkschaften wie in Skandinavien und Deutschland oder beim Gewerkschaftsbund wie in Österreich gibt es nicht.

Gewerkschaftsmitgliedschaft muß häufig individuell dem Arbeitgeber mitgeteilt werden, was anschließend nicht selten zu Mobbing und Entlassung führt.

Das Ergebnis ist eine unvorstellbare Atomisierung der Gewerkschaftslandschaft bei gleichzeitig niedrigstem Organisationsgrad. Zum Beispiel ist vielfach die Besetzung von Mandaten in Europäischen Betriebsräten in den dafür berechtigten Unternehmen nicht möglich oder aber geschieht mit Delegierten, die das Management bestimmt.

Durch solche gesetzlichen Regelungen und betrieblichen Praktiken ist möglicherweise der größte Teil der Menschen im arbeitsfähigen Alter von der Gewerkschaftsmitgliedschaft und der organisierten Vertretung ihrer Interessen ausgeschlossen.

Um diese Situation zu dokumentieren und zur Entwicklung von Handlungsalternativen für die Werbung von Mitgliedern beizutragen, möchten wir im östlichen Mitteleuropa eine Vergleichsstudie zur Koalitionsfreiheit und Gewerkschaftsmitgliedschaft durchführen. Wir bitten um ihre Mithilfe durch Ausfüllung des anschließenden Fragebogens.

## **Fragebogen (Kurzfassung) für Gewerkschaften bzw. Juristen zu „Koalitionsfreiheit und Gewerkschaftsmitgliedschaft“**

1. Welche gesetzlichen Grundlagen kennen Sie für die Gewerkschaftsmitgliedschaft in Ihrem Land? Nennen Sie bitte Gesetze und Normen Ihrer nationalen Gesetzgebung!
2. Kennen Sie Prozesse oder Gerichtsverfahren, die wegen Behinderung der Koalitionsfreiheit geführt worden sind? Wenn ja, welche Fälle sind Ihnen bekannt?
3. Wenn Sie solche Fälle von Behinderung der Koalitionsfreiheit kennen, bis auf welche Gerichtsebene sind die Prozesse geführt worden (einschl. EU-Ebene) ?
4. Wie viele Mitglieder sind für die Gründung einer Gewerkschaft in Ihrem Land nötig?
  - a) für Gewerkschaften in repräsentativen Gewerkschaftsbünden?
  - b) für ungebundene neue Gewerkschaften?
5. Was sind die gesetzlichen Grundlagen für die Gewerkschaftsmitgliedschaft in ihrem Land?
6. Welche Formen der Gewerkschaftsmitgliedschaft gibt es in den Statuten ihrer Gewerkschaft? Auf welcher Ebene kann ein Arbeitnehmer als Gewerkschaftsmitglied seinen Mitgliedsbeitrag bezahlen?
  - auf betrieblicher Ebene,
  - auf Unternehmensebene,
  - auf Branchenebene,
  - auf regionaler Ebene,
  - auf Landesebene (Nationale Gewerkschaftsbünde)
  - auf anderer Ebene (auf welcher?)
7. Gibt es interbetriebliche Gewerkschaften, z.B. in Einzelhandelskonzernen?
8. Welche Hemmnisse für den Eintritt in Gewerkschaften sind Ihnen bekannt?
9. Kennen Sie Fälle, in welchen Gewerkschaftsmitglieder durch ihre Mitgliedschaft mit negativen Folgen konfrontiert waren? Wenn ja, welche?

## A 1.2:

## Fragebogen für die sechs Landesreports zu Koalitionsfreiheit und Gewerkschaftsrechten im Westbalkan

### I. Koalitionsfreiheit und deren praktische Umsetzung

1. Welche gesetzlichen Grundlagen gelten für die Gewerkschaftsmitgliedschaft und die Koalitionsfreiheit in ihrem Land? Gibt es ein spezielles Gewerkschaftsgesetz und Arbeitgebergesetz?
2. Auf welchem Weg erfolgt üblicherweise der Gewerkschaftsbeitritt (nach Gesetz und Gewerkschaftssatzung):
  - primär über die betriebliche Gewerkschaftsorganisation (und wieviele Mitglieder in einem Betrieb sind für deren Bildung nach Gesetz bzw. Satzung der Gewerkschaft erforderlich)?
  - über die betreffende Branchengewerkschaft?
  - Gibt es die Möglichkeit einer direkten Mitgliedschaft bei der Konföderation?
3. Bestimmungen für die Gründung einer Gewerkschaft: Wieviele Mitglieder sind erforderlich
  - zur Gründung einer lokalen Gewerkschaft vor Ort?
  - zur Bildung einer Gewerkschaft auf Branchen- und auf Landesebene?
4. Welche Personengruppen sind von der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft ausgeschlossen?
  - Nicht in einem (unbefristeten) Arbeitsverhältnis stehende Personen?
  - Angehörige des öffentlichen Dienstes, öffentlicher Service- und Versorgungs-Unternehmen, Polizei, Streitkräfte etc.?
  - Wer ist von der Übernahme einer Gewerkschaftsfunktion ausgeschlossen?
5. Verletzung der Rechte von Gewerkschaftsmitgliedern und Mandatsträgern:
  - Welche Hemmnisse und Hinderungsgründe bestehen in der Praxis für einen Gewerkschaftsbeitritt?
  - Welche Rechtsverstöße seitens der Arbeitgeber sind?
  - Ist der Zugang von Gewerkschaftsvertretern in die Betriebe gewährleistet und die ungestörte Durchführung von Werbe-Kampagnen möglich?
6. Gerichtsverfahren zur Abwehr von Rechtsverstößen und deren Folgen:
  - Wo wurden Verfahren gegen derartige Rechtsverletzungen von Gewerkschaftern geführt und welche Ergebnisse haben sie gebracht?
  - Welches Echo finden diese in den Medien und in der Fachdiskussion? →



## II. Kollektives Arbeitsrecht

- Kollektivvertragsrecht: Gibt es rechtlich ausgeschlossene Personen bzw. Branchen von Tarifverhandlungen und -vereinbarungen?
- Struktur der Tarifverträge (Betrieb/ Sektor): Welches ist die dominierende Ebene für Verhandlungen über die Lohnfindung?
- Tarifautonomie vs. nicht zu verhandelnde Inhalte: Besteht ein Gesetzesvorrang über Löhne, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen?
- Tarifbindung: Anteil der von Kollektivverträgen erfaßten Arbeitnehmer?
- Streikrecht: Welche gesetzlichen Restriktionen bestehen durch Ausschluss von Personen, administrative Beeinträchtigung, Zwang zu vorheriger Mediation oder Schlichtung, negative Gerichtsurteile?

## III. Capacity building:

### Aufstellung der Gewerkschaftsbünde und ihrer Mitgliedsorganisationen

- Aktueller gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Entwicklung seit 1995?
- Gewerkschaftspluralismus: Zahl der repräsentativen Dachverbände?
- Finanzielle und personelle Ressourcen: Formen der Beitragszahlung, Verteilung des Beitragsvolumens?
- Arbeitgeberverbände: Mandat für Tarifvereinbarungen, primär Wirtschaftslobby oder Arbeitgebervereinigung mit Bereitschaft zum Sozialdialog?

## IV. Strukturen des praktizierten Sozialdialogs:

- Betrieb: Vorherrschende Formen der betrieblichen Interessenvertretung? Inwieweit ist die Umsetzung der EU-Richtlinie 2002 zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer im Unternehmen praktisch möglich?
- Wie hoch ist der Anteil der durch eine betriebliche Interessenvertretung insgesamt erfassten Arbeitnehmer im Lande?
- Branche: Tarifvereinbarungen in welchen Sektoren; Allgemeinverbindlicherklärung bestehender Verträge rechtlich möglich und praktiziert?
- Land: existieren intersektorale Vereinbarungen (z.B. im privaten oder öffentlichen Sektor) oder durch einen tripartiten Sozialpakt? Wer ist im nationalen Wirtschafts- und Sozialrat vertreten? Wird dort, und falls ja auf welche Weise, der nationale Mindestlohn festgelegt?





#### **V. Kontrolle der Umsetzung von Arbeitnehmerrechten und legalen Mindeststandards**

Welche Akteure können eine Kontrollfunktion wirksam vornehmen:

- die betriebliche Interessenvertretung (Gewerkschaft/Betriebsrat)?
- vorhandene Einrichtungen der Konfliktregulierung (Mediation, Schieds- und Schlichtungsverfahren, Arbitrage)?
- die Arbeitsinspektion: Welche Verfehlungen stellt diese vor allem fest und welche Sanktionen kann sie ausüben?
- besondere Arbeitsgerichte, oder nur die Zuständigkeit ordentlicher Gerichte: Welches ist die übliche Verfahrensdauer, und welche Erfolgsaussichten hat ein Kläger?

#### **VI. Zusammenfassung:**

##### **Defizitanalyse, politische Forderungen und gewerkschaftspolitische Konsequenzen**

- Welche Forderungen erheben die Gewerkschaften zur Abwehr der von ihnen konstatierten Defizite der Koalitionsfreiheit?
- Welche Charakteristika kennzeichnen die bisherige Entwicklung des Sozialdialogs und der Arbeitnehmerrechte in ihrem Land?
- Welche Veränderungen des Arbeitsrechts planen die Regierung bzw. die Arbeitgeberseite?
- Welche Erwartungen bestehen hinsichtlich eines EU-Beitritts für die Verbesserung des sozialen Dialogs und sozialer Fortschritte im Lande?

## Anhang 2: ILO-Konventionen zur Koalitionsfreiheit

### 2.1 Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948 (Auszüge)

#### Art. 2

Die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber ohne jeden Unterschied haben das Recht, ohne vorherige Genehmigung Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Organisationen beizutreten, wobei lediglich die Bedingung gilt, daß sie deren Satzungen einhalten.

#### Art. 3

1. Die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber haben das Recht, sich Satzungen und Geschäftsordnungen zu geben, ihre Vertreter frei zu wählen, ihre Geschäftsführung und Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen.
2. Die Behörden haben sich jedes Eingriffes zu enthalten, der geeignet wäre, dieses Recht zu beschränken oder dessen rechtmäßige Ausübung zu behindern.

#### Art. 4

Die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber dürfen im Verwaltungswege weder aufgelöst noch zeitweilig eingestellt werden....

#### Art. 7

Der Erwerb der Rechtspersönlichkeit durch Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, ihre Verbände und Zentralverbände darf nicht an Bedingungen geknüpft werden, die geeignet sind, die Anwendung der Bestimmungen der Artikel 2, 3 und 4 zu beeinträchtigen.

#### Art. 8

1. Die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber und ihre Organisationen haben sich gleich anderen Personen und organisierten Gemeinschaften bei Ausübung der ihnen durch dieses Übereinkommen zuerkannten Rechte an die Gesetze zu halten.
2. Die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte dürfen weder durch die innerstaatliche Gesetzgebung noch durch die Art ihrer Anwendung geschmälert werden.

#### Art. 9

1. Die innerstaatliche Gesetzgebung bestimmt, inwieweit die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden....

### 2.2 Übereinkommen (Nr. 98) über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen, 1949 (Auszug)

#### Art. 1

1. Die Arbeitnehmer sind vor jeder gegen die Vereinigungsfreiheit gerichteten unterschiedlichen Behandlung, die mit ihrer Beschäftigung in Zusammenhang steht, angemessen zu schützen.
2. Dieser Schutz ist insbesondere gegenüber Handlungen zu gewähren, die darauf gerichtet sind,
  - a) die Beschäftigung eines Arbeitnehmers davon abhängig zu machen, daß er keiner Gewerkschaft beitrifft oder aus einer Gewerkschaft austritt,
  - b) einen Arbeitnehmer zu entlassen oder auf sonstige Weise zu benachteiligen, weil er einer Gewerkschaft angehört oder weil er sich außerhalb der Arbeitszeit oder mit Zustimmung des Arbeitgebers während der Arbeitszeit gewerkschaftlich betätigt.

## Art. 2

1. Den Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber ist in bezug auf ihre Bildung, Tätigkeit und Verwaltung gebührender Schutz gegen jede Einmischung von der anderen Seite, sowohl seitens der Organisationen wie auch ihrer Vertreter oder Mitglieder, zu gewähren.
2. Als Einmischung im Sinne dieses Artikels gelten insbesondere Handlungen, die darauf gerichtet sind, von einem Arbeitgeber oder von einer Organisation von Arbeitgebern abhängige Organisationen von Arbeitnehmern ins Leben zu rufen oder Organisationen von Arbeitnehmern durch Geldmittel oder auf sonstige Weise zu unterstützen, um sie unter den Einfluß eines Arbeitgebers oder einer Organisation von Arbeitgebern zu bringen....

## Art. 4

Soweit erforderlich, sind den Landesverhältnissen angepaßte Maßnahmen zu treffen, um im weitesten Umfang Entwicklung und Anwendung von Verfahren zu fördern, durch die Arbeitgeber oder Organisationen von Arbeitgebern einerseits und Organisationen von Arbeitnehmern andererseits freiwillig über den Abschluß von Gesamtarbeitsverträgen zur Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen verhandeln können.

## Art. 5

1. Die innerstaatliche Gesetzgebung bestimmt, inwieweit die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden....

## Art. 6

Dieses Übereinkommen läßt die Stellung der öffentlichen Beamten unberührt und darf in keinem für die Rechte und die Rechtsstellung dieser Beamten irgendwie nachteiligen Sinn ausgelegt werden.

### **2.3. Übereinkommen (Nr. 135) über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervetreter im Betrieb, 1971 (Auszug)**

## Art. 1

Die Arbeitnehmervetreter im Betrieb sind gegen jede Benachteiligung, einschließlich Kündigung, die auf Grund ihrer Stellung oder Betätigung als Arbeitnehmervetreter oder auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft oder ihrer gewerkschaftlichen Betätigung erfolgt, wirksam zu schützen, sofern sie im Einklang mit bestehenden Gesetzen oder Gesamtarbeitsverträgen oder anderen gemeinsamen vereinbarten Regelungen handeln.

## Art. 2

1. Den Arbeitnehmervetretern sind im Betrieb Erleichterungen zu gewähren, die geeignet sind, ihnen die rasche und wirksame Durchführung ihrer Aufgaben zu ermöglichen.
2. Hierbei sind die Eigenart des in dem betreffenden Land geltenden Systems der Arbeitsbeziehungen sowie die Erfordernisse, die Größe und die Leistungsfähigkeit des betreffenden Betriebs zu berücksichtigen.
3. Die Gewährung solcher Erleichterungen darf das wirksame Funktionieren des betreffenden Betriebs nicht beeinträchtigen.

## Art. 3

Als „Arbeitnehmersvertreter“ im Sinne dieses Übereinkommens gelten Personen, die auf Grund der innerstaatlichen Gesetzgebung oder Praxis als solche anerkannt sind, und zwar

- a) Gewerkschaftsvertreter, d.h. von Gewerkschaften oder von deren Mitgliedern bestellte oder gewählte Vertreter, oder
- b) gewählte Vertreter, d.h. Vertreter, die von den Arbeitnehmern des Betriebs im Einklang mit Bestimmungen der innerstaatlichen Gesetzgebung oder von Gesamtarbeitsverträgen frei gewählt werden und deren Funktionen sich nicht auf Tätigkeiten erstrecken, die in dem betreffenden Land als ausschließliches Vorrecht der Gewerkschaften anerkannt sind....

## Art. 5

Sind in einem Betrieb sowohl Gewerkschaftsvertreter als auch gewählte Vertreter tätig, so sind nötigenfalls geeignete Maßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, daß das Vorhandensein gewählter Vertreter nicht dazu benutzt wird, die Stellung der beteiligten Gewerkschaften oder ihrer Vertreter zu untergraben, und um die Zusammenarbeit zwischen den gewählten Vertretern und den beteiligten Gewerkschaften und ihren Vertretern in allen einschlägigen Fragen zu fördern.

## Anhang 3.1:

**Was besagt die EU-Richtlinie 2002/14/EC zur Information und Konsultation?**

In **Unternehmen** ab 50 und in **Betrieben** ab 20 Arbeitnehmer:

Pflicht des Arbeitgebers zu Information und Konsultation – analog EBR-Richtlinie – über:

- die **wirtschaftliche Lage** und Entwicklung
- die **Beschäftigungssituation** und -entwicklung (= Personalplanung)
- wesentliche **Veränderungen der Arbeitsorganisation** (= Betriebsänderungen, ggf. mit Auswirkungen auf Arbeitsverträge)
- Ziel ist, nach rechtzeitiger Information über die Konsequenzen sowie „antizipative Maßnahmen“ zu beraten und
- möglichst eine **Vereinbarung** über das weitere Vorgehen und dessen Regulierung zu erzielen.

Im Falle der Nichtbeachtung sind **wirksame Sanktionen** durch die Mitgliedstaaten vorzusehen.

EU-Kommission überprüfte **2007** die Umsetzung der Richtlinie. 5 Länder, alle aus der EU 15, wurden wegen Nichterfüllung von der Kommission beim EuGH verklagt!

(s. EC 2008)

## **Auszüge aus der EU-Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft**

### **Art. 3 : Anwendungsbereich**

(1) Diese Richtlinie gilt je nach Entscheidung der Mitgliedstaaten:

- a) für Unternehmen mit mindestens 50 Arbeitnehmern in einem Mitgliedstaat oder
- b) für Betriebe mit mindestens 20 Arbeitnehmern in einem Mitgliedstaat.

Die Mitgliedstaaten bestimmen, nach welcher Methode die Schwellenwerte für die Beschäftigtenzahl errechnet werden. ...

### **Art. 4: Modalitäten der Unterrichtung und Anhörung**

(1) Im Einklang mit den in Artikel 1 dargelegten Grundsätzen und unbeschadet etwaiger geltender einzelstaatlicher Bestimmungen und/oder Gepflogenheiten, die für die Arbeitnehmer günstiger sind, bestimmen die Mitgliedstaaten entsprechend diesem Artikel im Einzelnen, wie das Recht auf Unterrichtung und Anhörung auf der geeigneten Ebene wahrgenommen wird.

(2) Unterrichtung und Anhörung umfassen

- a) die Unterrichtung über die jüngste Entwicklung und die wahrscheinliche Weiterentwicklung der Tätigkeit und der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens oder des Betriebs;
- b) die Unterrichtung und Anhörung zu Beschäftigungssituation, Beschäftigungsstruktur und wahrscheinlicher Beschäftigungsentwicklung im Unternehmen oder Betrieb sowie zu gegebenenfalls geplanten antizipativen Maßnahmen, insbesondere bei einer Bedrohung für die Beschäftigung;
- c) die Unterrichtung und Anhörung zu Entscheidungen, die wesentliche Veränderungen der Arbeitsorganisation oder der Arbeitsverträge mit sich bringen können....

(3) Die Unterrichtung erfolgt zu einem Zeitpunkt, in einer Weise und in einer inhaltlichen Ausgestaltung, die dem Zweck angemessen sind und es insbesondere den Arbeitnehmervertretern ermöglichen, die Informationen angemessen zu prüfen und gegebenenfalls die Anhörung vorzubereiten.

(4) Die Anhörung erfolgt

- a) zu einem Zeitpunkt, in einer Weise und in einer inhaltlichen Ausgestaltung, die dem Zweck angemessen sind;
- b) auf der je nach behandeltem Thema relevanten Leitungs- und Vertretungsebene;
- c) auf der Grundlage der vom Arbeitgeber ... zu liefernden Informationen und der Stellungnahme, zu der die Arbeitnehmervertreter berechtigt sind;
- d) in einer Weise, die es den Arbeitnehmervertretern gestattet, mit dem Arbeitgeber zusammenzukommen und eine mit Gründen versehene Antwort auf ihre etwaige Stellungnahme zu erhalten;
- e) mit dem Ziel, eine Vereinbarung über die in Absatz 2 Buchstabe c) genannten Entscheidungen, die unter die Leitungsbefugnis des Arbeitgebers fallen, zu erreichen.

## **A 3.2**

### **Ausstattung sowie legale Kompetenzen der Betriebsräte in Mittelosteuropa**

(s. folgende Seite)

## A 3.2 Ausstattung und Kompetenzen der Betriebsräte durch Gesetz bzw. Kollektivvereinbarung (KV) in Mitteleuropa

	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	RO	BG
1. Bereitstellung von Büros etc. auf Kosten des Arbeitgebers (AG)	✓ (KV)	–	✓	falls BR gewählt*	✓	✓	✓	✓	✓	falls KV
2. Geregelt Freistellung von Betriebsräten von ihrer Arbeit	nur für Sitzungen	nach Vereinb.	60 h pro Jahr	soweit AG zustimmt	✓	4 h pro Monat	10% der Arbeitszeit	5 h/Monat oder KV	20 h pro Monat	keine Regelung
3. Freistellung zur Qualifizierung	falls KV mit AG	–	3 Tage pro Jahr	–	–	–	falls KV	5 Tage pro Jahr	–	falls KV
4. Kostenübernahme von Experten	falls KV mit AG	–	–	falls BR gewählt*	keine Regelung	–	falls KV mit AG	✓	–	–
5. Recht auf Information durch AG	✓	✓	✓ (z.T.)	✓	✓ (z.T.)**	✓	✓	✓	✓	✓
6. Recht auf Konsultation mit AG ...	✓	–	✓ (z.T.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7. ... und Möglichkeit des Abschlusses einer Betriebsvereinbarung	✓	ggf. (s. 11.)	✓ (z.T.)	–	z.T. eingeschränkt	✓	falls KV mit AG	✓	✓	✓
8. Abhaltung Betriebsversammlung	✓	✓	✓	–	–	–	✓	✓	✓	✓
9. Informationspflicht des BR gegenüber Belegschaft und ...	✓	✓	✓	keine Regelung	keine Regelung	keine Regelung	✓	keine Regelung	–	keine Regelung
10. ... ggf. Mandat durch Belegschaft	✓	✓	✓	–	–	–	indirekt	–	–	–
11. Abschluss von Firmentarifvertrag <sup>1</sup>	✓	✓	✓	–	–	–	–	–	✓	–
12. Durchführung eines Streiks <sup>1</sup>	✓	✓	✓	–	–	–	–	–	–	–
13. Kontroll- sowie ggf. Klagerecht des BR	✓ (mit AN)	–	✓	nicht kodifiziert	–	✓ (z.T.)	✓	✓	✓ (z.T.)	✓ (z.T.)
14. GV übernimmt Rechte des BR, falls dieser nicht gewählt ist	–	–	–	✓	–	–	✓	–	–	✓

<sup>1</sup> falls keine Gewerkschaftsvertretung (GV) im Betrieb vorhanden

\* falls GV vorhanden, nominiert dieser BR

\*\* nicht: Personalplanung

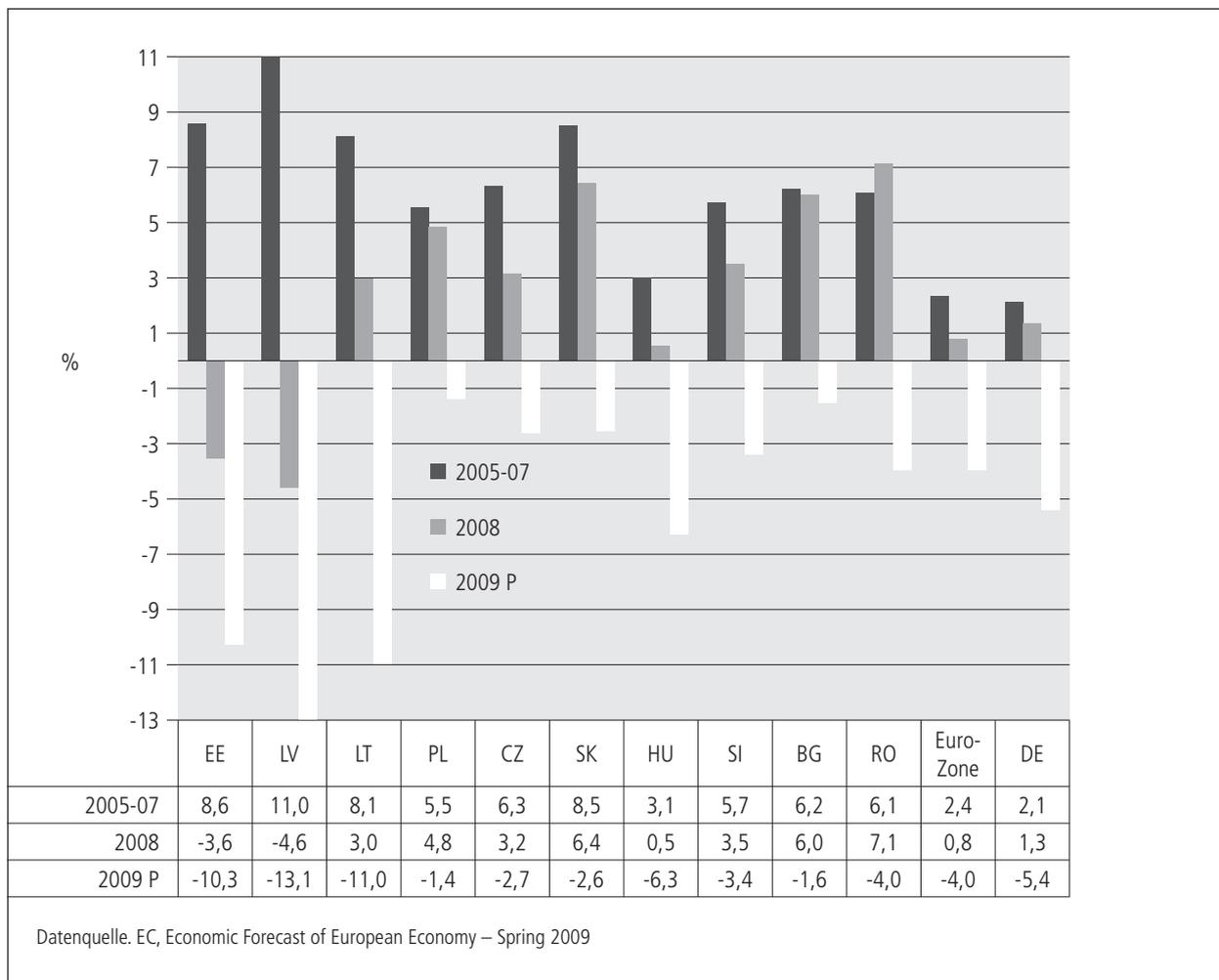
Quelle: EC 2008b; Recherche BwP

## Anhang 4

### Wirtschaftliche Kennzahlen zu Ost- und Südosteuropa

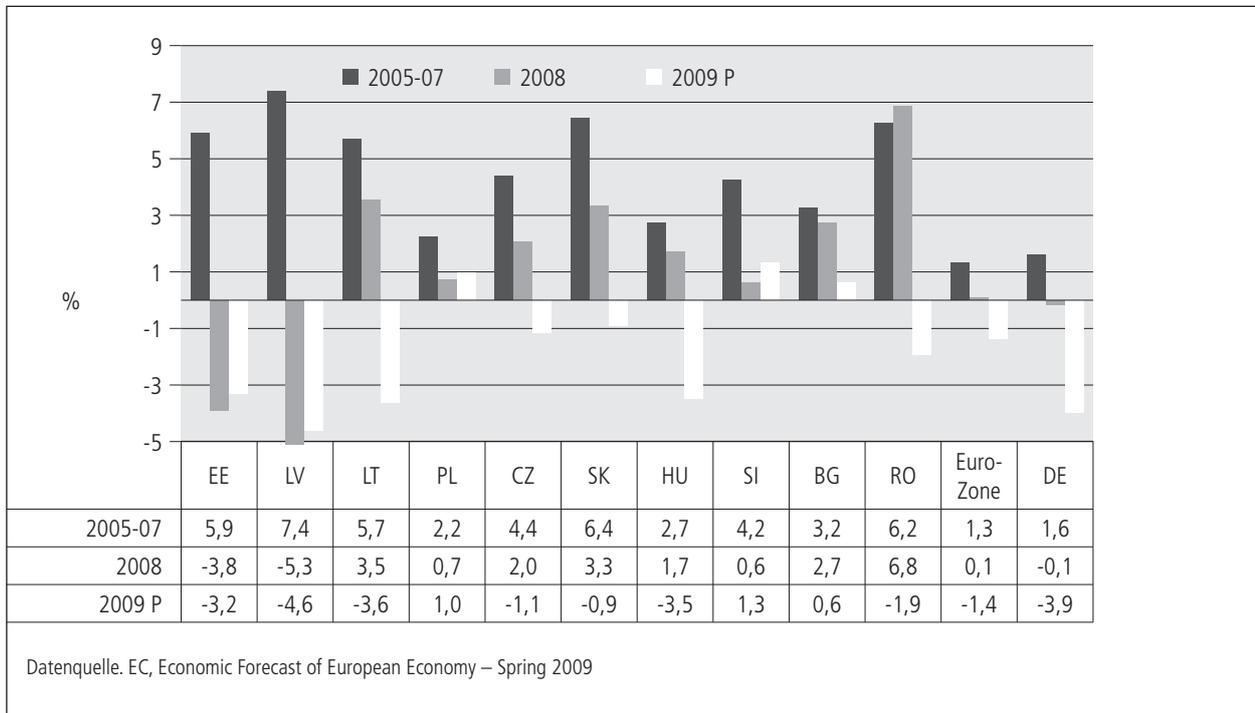
#### 4.1 2009: Trendumkehr der bisher höheren Wirtschaftsdynamik Osteuropas als Folge der Krise

– Reales BIP-Wachstum in % (2009: Prognose der EU-Kommission) –



#### 4.2 Krisenbedingter Absturz der bisher hohen Zuwachsraten der Produktivität

– je Beschäftigten (2009 Prognose der EU) –



#### 4.3 Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in Ost- und Westeuropa 2008

– in Euro sowie in vergleichbaren Kaufkraftstandards  
(KKS) –

	Euro	KKS
Rumänien	141,1	232
Bulgarien	112,5	245
Lettland	229,4	351
Slowakei	267,0	381
Litauen	231,7	388
Estland	278,0	390
Ungarn*	285,0	418
Tschechien	329,0	460
Polen	334,0	469
Kroatien	380,9	537
Portugal	497,0	588
Slowenien	566,5	736
Spanien	700,0	753
Griechenland	680,6	768
Malta	612,3	837
Irland	1462,0	1160
UK	1148,0	1183
Frankreich	1321,0	1239
Belgien	1336,0	1268
Niederlande	1356,6	1316
Luxemburg	1609,5	1532

\* brutto = netto, da Mindestlohn steuerfrei

Quelle: Eurostat

#### Mindestlöhne im westlichen Balkan (Euro)\*

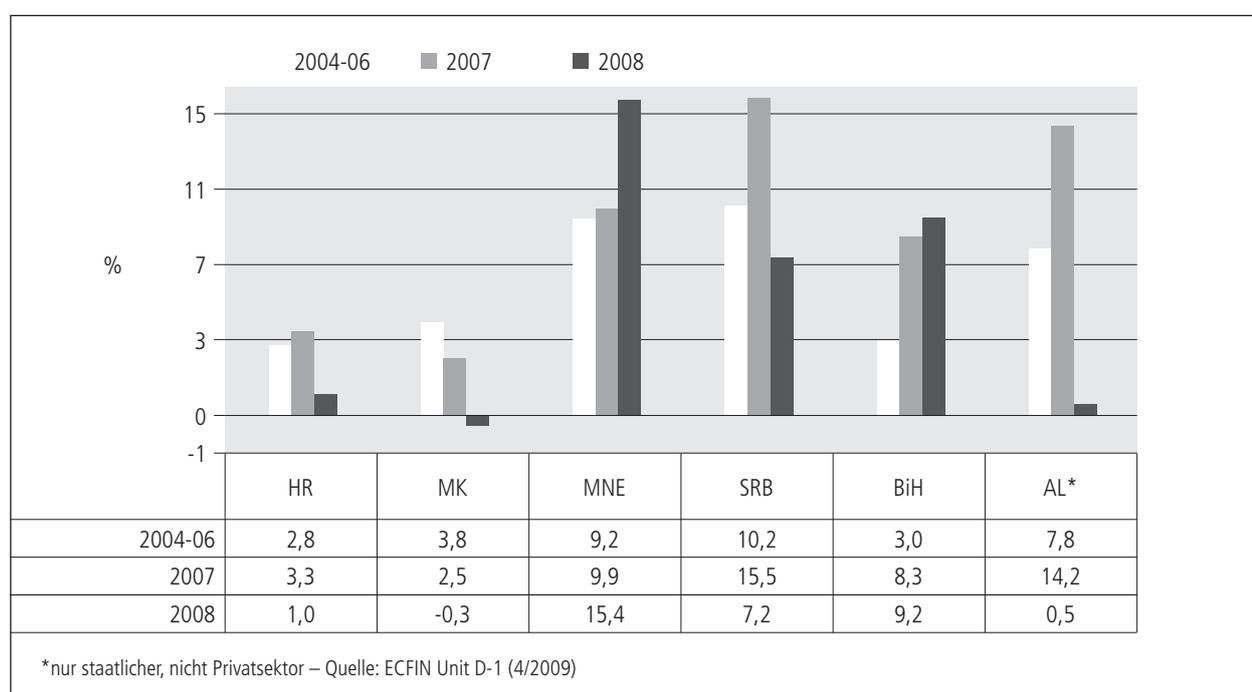
Albanien	138
Bosnien-Herzegowina	159
Republika Srpska (BiH)	142
Kroatien	381
Serbien	159

\*kein gesetzlicher Mindestlohn in Mazedonien und Montenegro  
(Beträge in KKS von Eurostat derzeit noch nicht ausgewiesen)

**A 4.4 BIP-Wachstum im westlichen Balkan (in jeweiligen Preisen)**

	HR	MK	MNE	SRB	BiH	AL
2004-2005	4,2	4,0	4,3	7,0	5,1	5,7
2006-2007	5,1	4,9	9,7	6,1	6,8	5,8
2008	2,4	5,0	8,1	5,4	5,5	7,2

Quelle: Eurostat/ECFIN Unit D-1 (4/2009)

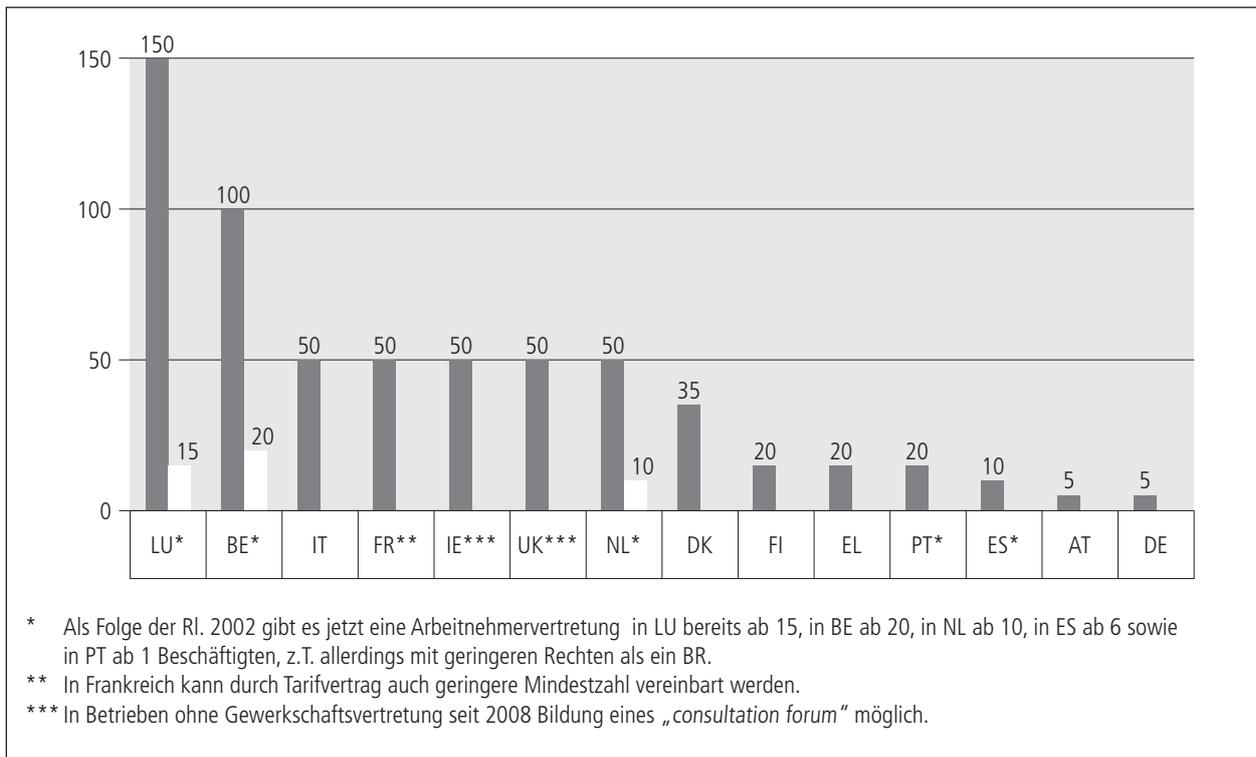
**A 4.5 Entwicklung der Reallöhne im Westbalkan (2004 bis 2008) – in % gegenüber Vorjahr –**

**A 4.6 Monatlicher Durchschnitts- und gesetzlicher Mindestlohn in Euro (2008)**

	HR	MK	MNE	SRB	BiH	AL
Durchschnittslohn	1000	250	630	400	483*	350
Mindestlohn	381	–	–	159	159*	138

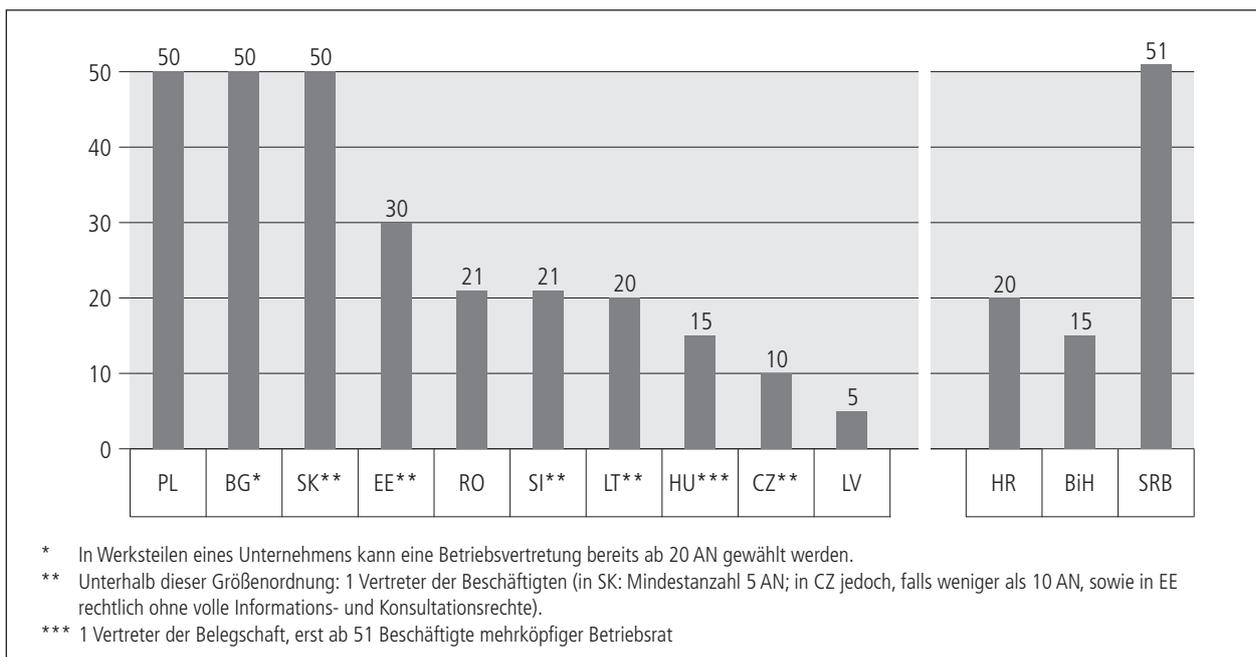
\* Mittelwert von Föderation und RS – Quelle: Landesreports SOE der FES

## Anhang 5 Vergleichsübersichten zu Westeuropa

### 5.1 Rechtliche Barrieren für die Errichtung eines Betriebsrats in Westeuropa: Mindestzahl von Arbeitnehmern für die Bildung von Betriebsrat/Betriebsvertretung



### 5.2 Rechtliche Barrieren für die Errichtung eines Betriebsrats in Osteuropa Mindestzahl von Arbeitnehmern für die Wahl eines Betriebsrats



### 5.3 Formen der Umsetzung der EU-Richtlinie 2002 zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in Westeuropa

1. Nur Gewerkschaftsvertretung	2. Gemeinsame Vertretung: Gewerkschaft + Betriebsrat	3. Duale Interessenvertretung: Betriebsrat*** und Gewerkschaft
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schweden</li> <li>• UK (ergänzt 2004)*</li> <li>• Irland (ergänzt 2006)*</li> <li>• Malta (ergänzt 2006)*</li> <li>• Zypern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dänemark: Kooperationsrat, zur Hälfte von AN gewählt, zur Hälfte von Gewerkschaft nominiert</li> <li>• Finnland: von allen AN gewählte Vertrauensleute, sie vertreten auch Nichtmitglieder</li> <li>• Italien: RSU**, zu 2/3 von den AN gewählt, zu 1/3 von Gewerkschaften nominiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belgien</li> <li>• Deutschland</li> <li>• Frankreich</li> <li>• Griechenland</li> <li>• Luxemburg</li> <li>• Niederlande</li> <li>• Österreich</li> <li>• Portugal</li> <li>• Spanien</li> </ul>

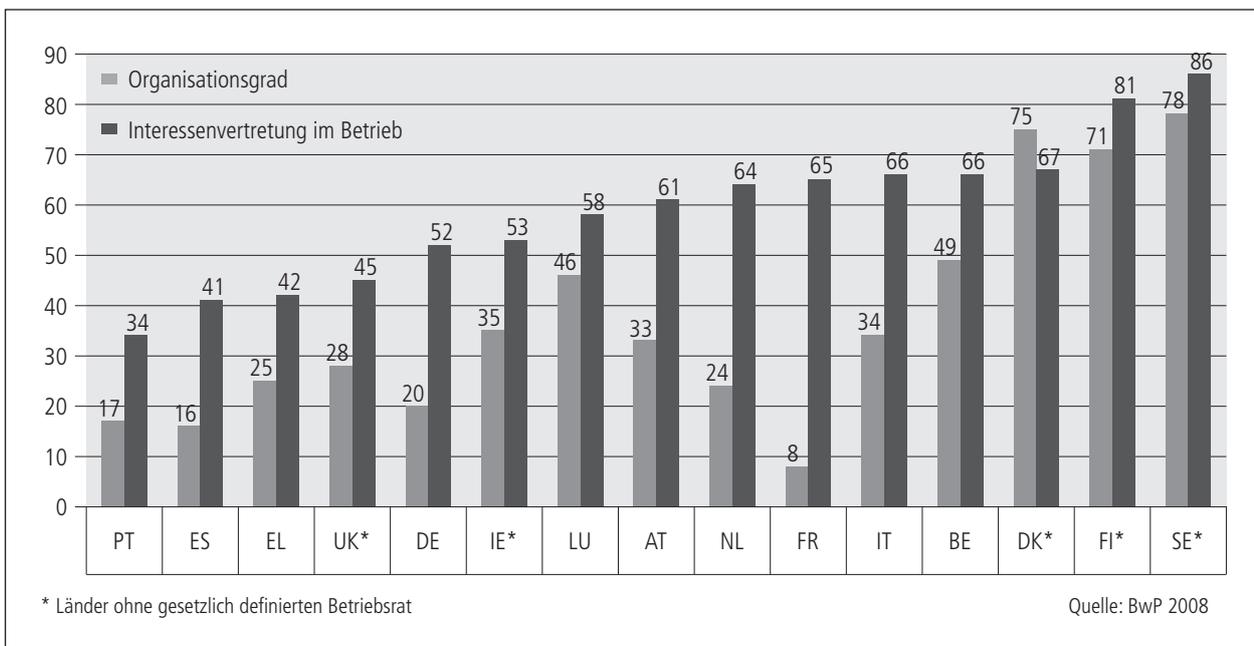
\* von allen Arbeitnehmern gewähltes Vertretungsgremium zur Wahrnehmung der Informations- und Konsultationsrechte dann möglich, wenn keine Gewerkschaftsvertretung im Betrieb existiert.

\*\* Rappresentanza Sindacale Unitaria: gemeinsames Vertretungsorgan (mit Tarifverhandlungskompetenz)

\*\*\* Für die Bildung eines Betriebsrats gibt es bestimmte Anforderungen an die Betriebsgröße zwischen mindestens 5 und 150 Beschäftigte in den einzelnen Ländern (s. gesonderte Übersicht in Anh. 5.1). Sie wurden nach Klagen der Kommission beim EuGH u.a. in Belgien und Luxemburg entsprechend angepasst.

### 5.4 Interessenvertretung am Arbeitsplatz in Westeuropa im Vergleich mit dem Organisationsgrad

Anteil der von Gewerkschaft plus Betriebsräten vertretenen Arbeitnehmer in den Betrieben (% aller Beschäftigten)



### 5.5 Abschluss von Tarifverträgen: Hauptsächliche Ebenen der Lohnfindung in Westeuropa

	Intersektoral*	Branche	Unternehmen
FI	▲	○	□
IE	▲	□	□
AT		▲	□
BE	○	▲	□
DK	□	▲	○
EL	○	▲	□
DE		▲	○
IT	□	▲	○
NL	□	▲	□
PT	□	▲	○
ES		▲	○
SE		▲	□
FR		○	○
LU		○	○
CY		○	▲
MT		□	▲
UK		□	▲

Vorhandene Ebene der Tarifverhandlungen  
 Wichtige, aber nicht dominierende Ebene der Verhandlungen  
 Dominierende Ebene der Tarifverhandlungen

\* Tripartite sowie bilaterale Vereinbarungen

Quelle: Van Gyes et al. 2007

### 5.6 Höhere Tarifbindung durch Allgemeinverbindlichkeit sektoraler Verträge

	Tarifbindungsrate (%)	Allgemeinverbindlicherklärung von Branchentarifverträgen
Österreich	98	übliche Praxis
Belgien	96	übliche Praxis
Slowenien	95	möglich, aber bisher nicht notwendig*
Frankreich	90	übliche Praxis
Portugal	90	übliche Praxis
Schweden	90	z.T. informell
Niederlande	89	häufig
Finnland	82	übliche Praxis
Spanien	82	häufig
Griechenland	80	übliche Praxis
Dänemark	80	informelle Praxis
Italien	75	informelle Praxis
Zypern	70	keine Regelung
Deutschland	64	nur noch selten
Luxemburg	60	nicht angewandt
Rumänien	55	übliche Praxis
Irland	55	gelegentlich
Malta	50	keine Regelung
Tschechien	40	häufiger seit 2000
Ungarn	40	bislang selten
Slowakei	35	möglich
Großbritannien	34	nein
Bulgarien	30	möglich, aber nicht angewandt
Polen	30	möglich, aber nicht angewandt
Estland	22	seit 2000 möglich
Lettland	20	seit 2002 möglich
Litauen	15	seit 2003 möglich

\* Reduzierung der allgemeinen Tarifbindung in sämtlichen Wirtschaftssektoren künftig möglich durch die 2006 erfolgte Aufhebung der gesetzlichen Zwangsmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Industrie- und Handelskammer als der in Slowenien seit Beginn der Transformation dominierenden Tarifvertragspartei gegenüber den Gewerkschaften.

## Anhang 6

### Beziehungen zwischen EU und Serbien: die Rolle der Zivilgesellschaft

#### Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

(2008/C 224/29) vom 29. Mai 2008 – Auszüge –

#### Ziele der EU im Westbalkan und in Serbien

Der Westbalkan ist ein wichtiges außenpolitisches Schwerpunktgebiet der EU. Das Hauptanliegen der EU im Westbalkan ist die Verbesserung von Stabilität und Wohlstand in der Region. Die Vorbereitung der Westbalkanländer auf die EU-Mitgliedschaft ist gleichermaßen ein wichtiges Ziel. Um es zu erreichen, wird das spezifische Instrument für Heranführungshilfe eingesetzt.

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) wurde ins Leben gerufen, um den Ländern der Region auf dem Weg in die EU zu helfen. ... Bis Mai 2008 hatten fünf von sechs Ländern des Westbalkans ein SAA unterzeichnet.

#### Der soziale Dialog

Obwohl ein wirksamer sozialer Dialog eine der Voraussetzungen für die erfolgreiche Umgestaltung der Wirtschaft bildet, ist die Rolle der Sozialpartner in der serbischen Gesellschaft nach wie vor relativ schwach ausgeprägt. Mit Inkrafttreten der neuen Arbeitsgesetzgebung im Jahre 2005 erlosch der allgemein gültige Tarifvertrag. Das trifft auch auf alle vor 2001 geschlossenen Branchentarifverträge zu. Eine weitere Umwälzung in Zusammenhang mit den neuen Rechtsbestimmungen ist, dass die Regierung nicht mehr am Abschluss des neuen allgemein gültigen Tarifvertrags beteiligt ist; sie spielt jedoch weiterhin eine aktive Rolle beim Abschluss gewisser branchenspezifischer und spezieller Tarifverträge.

Der *Wirtschafts- und Sozialrat* der Republik Serbien wurde 2005 durch ein entsprechendes Gesetz ins Leben gerufen und ist die institutionelle Plattform für die trilateralen Verhandlungen. Allerdings hat dieser WSR mit einer Reihe von Problemen zu kämpfen, was sich negativ auf seine Tätigkeiten ausgewirkt hat. An erster Stelle ist der Mangel an Mitteln zu nennen. ... Ein weiteres Problem ist die unregelmäßige Teilnahme der Vertreter der Sozialpartner an den Sitzungen des WSR, mit dem Ergebnis, dass Gesetzesentwürfe im Parlament ohne Beratung im WSR verabschiedet werden.

#### Gegenwärtige Lage und die Rolle der Gewerkschaften

Der Gewerkschaftssektor ist sehr heterogen. Es gibt in Serbien alles in allem über 20.000 Gewerkschaften, und zwar auf allen Ebenen, vom Einzelunternehmen bis zur landesweiten Organisation. Die meisten gehören den beiden größten Gewerkschaftsverbänden Serbiens an.... Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang ist die mangelnde Zusammenarbeit der einzelnen Gewerkschaften. Obwohl die Rolle der Gewerkschaften in Serbien als relativ schwach zu bezeichnen ist, zeigt ihre Teilnahme an Tarifverhandlungen im öffentlichen Sektor und in den öffentlichen Unternehmen, dass ihre Bedeutung für die Stärkung des sozialen Dialogs nicht übersehen werden darf.

#### Die serbischen Arbeitgeberorganisationen

Der Serbische Arbeitgeberverband (UPS) ist die wichtigste nationale Interessenvertretung der Arbeitgeber. Im Gegensatz zu den Gewerkschaften pflegt der serbische Arbeitgeberverband eine gute Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Beschäftigung und Sozialpolitik. Er wirkt regelmäßig an den Aktivitäten des serbischen Wirtschafts- und Sozialrats mit.





### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- Unterstützung von Vorhaben zum Transfer von Wissen und Erfahrungen von den EU-Mitgliedstaaten nach Serbien. Der Beitrag der „neuen“ Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas könnte hier besonders nützlich sein. Die Bedeutung von Partnerschaftsprojekten sollte von den Einrichtungen der EU stärker anerkannt und unterstützt werden.
- Förderung und Aufrechterhaltung eines regelmäßigen trilateralen sozialen Dialogs, um ein ordnungsgemäßes Funktionieren des serbischen Wirtschafts- und Sozialrats im Einklang mit den rechtlichen Bestimmungen zu gewährleisten;
- Unterscheidung zwischen NGO und Sozialpartnern im Hinblick auf die Erarbeitung und Verabschiedung von Förderstrategien;
- Unterstützung von Programmen zum Aufbau von Kapazitäten bei den Sozialpartnern, um deren Fähigkeit zu einem wirksamen sozialen Dialog zu verbessern;
- Durchführung eines Weiterbildungs- und Austauschprogramms für die Sozialpartner in Serbien im Rahmen des neuen Programms der Europäischen Kommission (GD Erweiterung) für den zivilgesellschaftlichen Dialog (People to People).

(aus: Amtsblatt der Europäischen Union C224/130 ff. v. 30. 8. 2008)

## Anhang 7.1

**Nationale Gewerkschaftsbünde in Mittel- und in Südostosteuropa**

(mit jeweiligem Gründungsjahr – N = Neugründung vormals staatlicher Organisationen)

**A. Neue EU-Mitgliedsländer:****Bulgarien**

- CITUP: Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (N 1990)
- Podkrepa: Confederation of Labour "Podkrepa" (1989)
- Promiana: Union of United Trade Unions "Promiana" (1998)

**Estland**

- EAKL: Confederation of Estonian Trade Unions (N 1990)
- TALO: Employees Unions' Confederation (1992)

**Lettland**

- LBAS: Free Trade Union Confederation of Latvia (N 1990)

**Litauen**

- LPSK: Lithuanian Trade Unions Confederation (N 1990, Fusion 1992 mit LPSS)
- Solidarumas: Lithuanian Trade Union „Solidarumas“ (1989)
- LDF: Lithuanian Labour Federation (1991)

**Polen**

- OPZZ: All Poland Alliance of Trade Unions (1984)
- Solidarity: Trade Union Confederation NSZZ Solidarność (1980, Verbot 1981-1989)
- FZZ: Trade Unions Forum (2002)

**Slowakei**

- KOZ SR: Confederation of Trade Unions of the Slovak Republic (N 1990)

**Slowenien**

- ZSSS: Association of Free Trade Unions of Slovenia (N 1990)
- KSJS: Confederation of Public Sector Trade Unions (2006)
- PERGAM: Confederation of Trade Unions of Slovenia Pergam (1991)
- K'90: Confederation of Trade Unions '90 of Slovenia (1991)
- KNSS: Confederation of New Trade Unions of Slovenia (1991)
- Alternativa: Alternative (1999)
- Solidarnost: Solidarity (2001)

**Rumänien**

- BNS: National Trade Union Block  
(1991, Fusion mit „Fratia“ und Meridian zur Allianz ACSR seit 2006 geplant)
- Cartel Alfa: National Confederation Cartel Alfa (1990)
- CNSLR Fratia: National Confederation of Free Trade Unions "Fratia" (1993)
- Meridian: National Trade Union Confederation Meridian (1994)
- CSDR: Confederation of Democratic Trade Unions in Romania (1994)
- Sed Lex: Confederacy of Civil Servants Trade Unions „Sed Lex“ (2005)

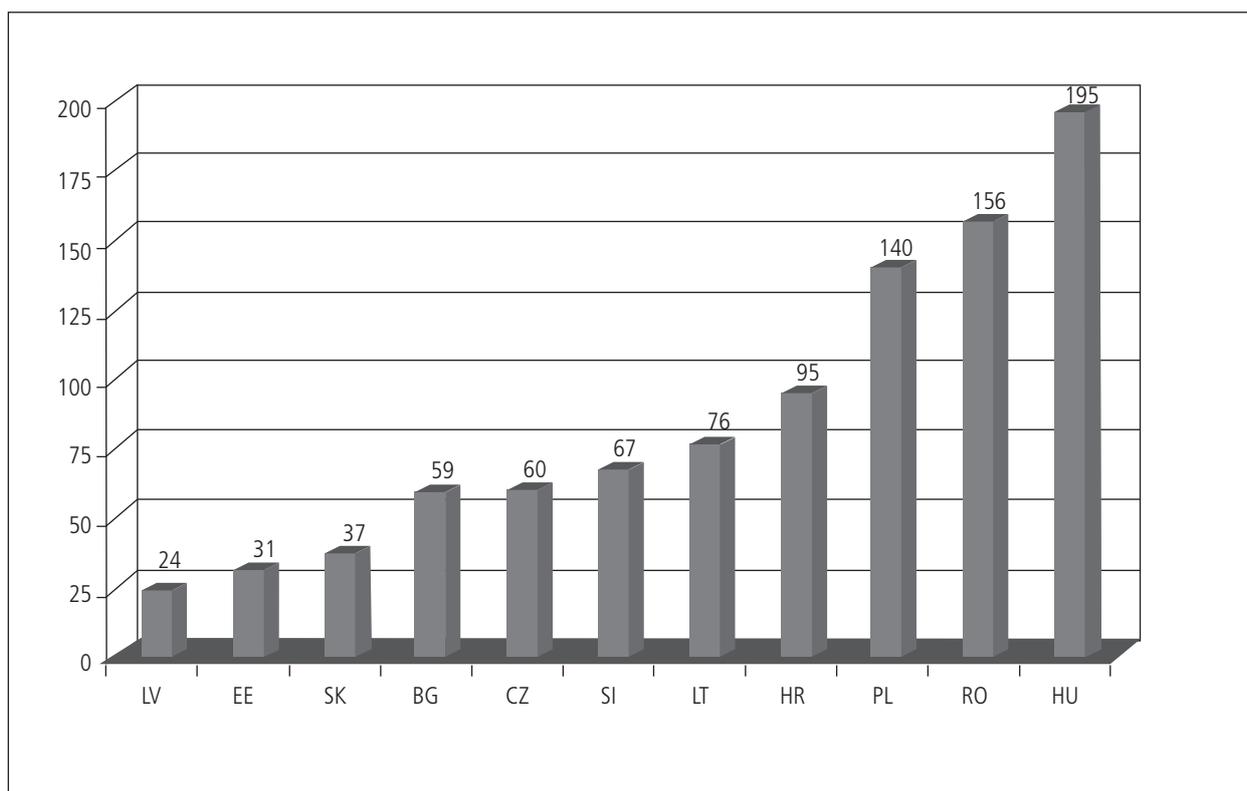
### Tschechien

- ČMKOS: Czech-Moravian Confederation of Trade Unions (N 1990 – repräsentativ)
- ASO: Association of Autonomous Trade Unions (1995 – repräsentativ)
- KUK: Confederation of Art and Culture (1990)
- OS CMS: Trade Union Association of Bohemia, Moravia and Silesia (1991)
- KOK: Christian Trade Union Coalition( 1990)

### Ungarn

- MSZOSZ: National Confederation of Hungarian Trade Unions (N 1990)
- SZEF: Trade Union Cooperation Forum (1990)
- LIGA: Democratic League of Independent Trade Unions (1988)
- ASZSZ: National Federation of Autonomous Trade Unions (1990)
- ESZT: Confederation of Trade Unions of Professionals (1989)
- MOSZ: National Federation of Workers' Councils (1988)

### Übersicht: Zahl aller Branchengewerkschaften in den neuen EU-Mitgliedsländern



**B. Länder des westlichen Balkan:****Albanien**

- KSSH: Confederation of Trade Unions of Albania (N 1991)
- BSPSH: Union of Trade Unions of Albanian Workers (1991)
- FSTBFH: Federation of Trade Unions of Albania (1997)

**BiH**

- CTUBiH: Confederation of Trade Unions of Bosnia and Herzegovina (2004)
- SSSBiH\*: Confederation of Independent Trade Unions of Bosnia and Herzegovina (1905)
- SSRS\*: Confederation of Trade Unions of the Republika Srpska (1992)

\*beschränkt auf die jeweilige „Entität“ (Bosnisch-kroatische Föderation bzw. RS)

**Kroatien**

- SSSH: Union of Autonomous Trade Unions of Croatia (N 1990)
- Matica: Association of Croatian Public Sector Unions (1993) – 2008 mit Uni-Cro vereinigt zur Dienstleistungsgewerkschaft Association of Croatian Unions
- NHS: Independent Trade Unions of Croatia (1999)
- HUS: Croatian Association of Trade Unions (1990)
- URSH: Workers Trade Union Association of Croatia (1994)

**Mazedonien**

- SSM: Federation of Trade Unions of Macedonia (N 1989)
- KSS: Federation of FreeTrade Unions of Macedonia (2005)

**Montenegro**

- SSCG: Confederation of Trade Unions of Montenegro (N 1991)

**Serbien**

- SSSS: Independent Confederation of Trade Unions of Serbia (1903)
- UGS Nezavisnost: – „Independence“ Trade Union Confederation (1991)

## A 7.2:

**Mitgliedschaft der osteuropäischen Gewerkschaftsbünde im EGB**

	<b>Mitglieder</b>	<b>Nichtmitglieder</b>
CZ	ČMKOS	ASO, KUK, KOK, OS CMS
EE	EAKL, TALO	
HR	SSSH	NHS, HUS, URSH, Matica
HU	ASZSZ, ÉSZT, LIGA, MOSZ, MSZOSZ, SZEK	
LT	LPSK, Solidarumas, LDF	
LV	LBAS	
PL	Solidarność, OPZZ	FZZ Forum
SLO	ZSSS	Pergam, K'90, KNSS, Alternativa, Solidarity
SK	KOZ SR	
BG	CITUB, Podkrepa	Promiana
RO	BNS, Cartel Alfa, CSDR, CNSLR Fratia	Meridian, Sed Lex

**Gewerkschaftsbünde des westlichen Balkan mit Beobachterstatus:**

BiH	Confederation of Trade Unions of Bosnia and Herzegovina (CTUBiH)
MK	SSM Federation of Trade Unions of Macedonia
SRB	NEZAVISNOST – „Independence“ Trade Union Confederation

## Literaturhinweise und Links

- Antila, J. and Ylöstalo, P. (2003): Working Life Barometer in the Baltic Countries 2002, (edited by Ministry of Labour Finland), Helsinki
- Berlinpolis (Hrsg., 2009), Wie sozial ist Europa? Eine vergleichende Analyse der wichtigsten Indikatoren zur gesellschaftlichen Zukunftsfähigkeit der EU (Autoren: D. Dettling/ M. Becker), Berlin – <http://www.berlinpolis.de>
- EC (2008), Application of Directive 2002/14/EC in the EU (Überprüfung der Anwendung der RI.) – <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07863-ad01.en08.pdf>
- EC (2008a), Economic Forecast of European Economy – Autumn 2008, Brussels
- EC (2008b), Employee representatives in an enlarged Europe (Volume 1 and 2), Luxembourg
- EC (2009), Industrial Relations in Europe 2008, Luxembourg – <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=575&langId=en>
- EC (2009a), Economic Forecast of European Economy – Spring 2009, Brussels [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15048\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15048_en.pdf)
- ECFIN (2009), EU Candidate and Pre-accession Countries Economic Quarterly (Unit D-1 4/2009) – [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14726_en.pdf)
- EIRO (2008), Impact of the information and consultation directive on industrial relations <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0710029s/tn0710029s.pdf>
- EIRO (2009), Working conditions in the European Union: Work organisation, Dublin
- ETUI (Europäisches Gewerkschaftsinstitut – 2008a), Vergleichende Reports des Europäischen Gewerkschaftsinstituts über betriebliche Interessenvertretung, Tarifpolitik etc. in sämtlichen EU- Mitgliedsländern: National Industrial Relations (in English) [http://www.worker-participation.eu/national\\_industrial\\_relations/countries](http://www.worker-participation.eu/national_industrial_relations/countries)
- ETUI (2008b): Database on European Works Councils (<http://www.ewcdb.eu>)
- ETUI (2009), Collective bargaining newsletter (Europe) – <http://www.etui.org/research/Publications/Newsletters/Collective-bargaining-newsletter>
- Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin (2006/2007), Ergebnisse des Projekts „Capacity building for Social Dialogue“ auf nationaler, sektoraler und betrieblicher Ebene. Reports aus 14 neuen Mitglieds- und Kandidatenländern zur Lage der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände ([www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/socialdialogue.htm](http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/socialdialogue.htm))
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2008), Wo stehen die Gewerkschaften in Osteuropa heute? Zwischenbilanz nach der EU-Erweiterung. (Verfasser: Heribert Kohl) <http://library.fes.de/pdf-files/iez/05362.pdf>; in English: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/05363.pdf>, ferner französische und russische Version
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2009), Aktuelle Informationen aus Süd-Ost-Europa (Übersicht über Sozialpartner-Organisationen), Belgrad, März 09 – [www.fes-sozialdialog-soe.de](http://www.fes-sozialdialog-soe.de)
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2009a), Sozialer Zusammenhalt in Bosnien und Herzegowina (auch in kroatisch: Socialno povjerenje u BiH), Sarajevo (Verfasser: B. Šalaj)
- Hantke, F. (2009), Gewerkschaften im 21. Jahrhundert. Ein Diskussionshandbuch für Gewerkschaften in den Transformationsländern (mit einem Vorwort von John Monks), Belgrad/Bonn (auch in serbischer Sprache: Sindikati u XXI veku – sowie 4 weiteren Sprachen in SOE) – <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/06141toc.html>

- Hülsmann, J./Kohl, H. (2006), *Social dialogue capacity building in the 10 new EU member states and the acceding countries Bulgaria, Romania and Turkey. Summary report for the European Foundation, Dublin* (unver. Mskr.)
- IGB (Internationaler Gewerkschaftsbund, 2008, 2009), *Jährliche Übersicht über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten* (<http://survey08.ituc-csi.org>); für 2009: <http://survey09.ituc-csi.org>
- IGM (2009), *Für ein solidarisch erneuertes Europa. Europapolitisches Memorandum der IG Metall, Frankfurt* (auch mit Zusammenfassung u.a. in Polnisch, Tschechisch und Ungarisch) – [http://www.igmetall.de/cps/rde/xbcr/internet/europapolitisches\\_memorandum\\_03\\_2009\\_0144466.pdf](http://www.igmetall.de/cps/rde/xbcr/internet/europapolitisches_memorandum_03_2009_0144466.pdf)
- Kohl, H. (1972), *Jugoslawiens System der Selbstverwaltung – ein Weg zu einem sozialistischen Pluralismus?*, in: *aus politik und zeitgeschichte* (B 12/72 – „Das Parlament“)
- Kohl, H. (1998), *Prava zaposlenica – zaposleničko vijeće – sindikat* (Arbeitnehmerrechte, Betriebsrat – Gewerkschaft – Auswertung deutscher und kroatischer Erfahrungen), Zagreb
- Kohl, H./Platzer, H. W. (2004), *Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich*, Baden-Baden
- Kohl, H./Platzer, H. W. (2007), *The role of the state in CEE industrial relations: the case of minimum wages*, in: *Industrial Relations Journal* 38-6 (Annual European Review)
- Kohl, H./Lehndorff, S./Schieff, S. (2006): *Industrielle Beziehungen in Europa nach der EU-Erweiterung*, in: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 7
- Kuhlbrodt, I. (2009), *South East European Youth Network – It's time: Erfahrungen mit den koordinierten Nationalen Aktionstagen in Südosteuropa am 20. Juni 2008, Belgrad/ Bonn* – <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/06148toc.html>
- Mernyi, W. (2005), *Kampagnen und Aktionen erfolgreich organisieren. Mit relevanten rechtlichen Bestimmungen und Tipps*, Wien (Verlag des ÖGB)
- Pigenet, M./Pasture, P./Robert, J.(2005), *L'apogée des syndicalismes en Europe occidentale*, Paris
- Pyhel, J. (2008), *Betriebliche Mitbestimmung und gewerkschaftliche Loyalitätssicherung. Eine empirische Analyse des Einflusses des Betriebsrats und anderer Faktoren auf die Mitgliederbindung der IG Metall*, in: *Industrielle Beziehungen*, H.1
- Schulten, T./Bispinck, R./Schäfer, C. (2006), *Mindestlöhne in Europa*, Hamburg (auch auf Englisch: *Minimum wages in Europe*, Brüssel – ETUI)
- Van Gyes, G./Kohl, H./Lehndorff, S./Schieff, S./Vandenbrande, T. (2007), *Industrial relations in EU member states 2000-2004. Synthesis report for the European Foundation, Dublin* ([www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0715.htm](http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0715.htm))
- Ver.di (2008), *Einem sozialen Europa Zukunft geben: Manifest zur Europapolitik. Grundzüge eines alternativen Wirtschafts- und Sozialmodells für die EU* (in deutsch, englisch, französisch), Berlin – <http://international.verdi.de/europapolitik/europamanifest>
- Wannöffel, M./Kramer, J. (2007), *Industrielle Beziehungen in Südosteuropa und der Türkei* (Projekt der gemeinsamen Arbeitsstelle RUB/IG Metall), Bochum
- Warneck, W. (2007), *Strike rules in the EU27 and beyond – a comparative overview* <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0715.htm>
- Welz, C./ Kauppinen, T. (2005), *Industrial Action and Conflict Resolution in the New Member States*, in: *European Journal of Industrial Relations*, No. 11, p. 91 ff.

## Verzeichnis der Übersichten und Tabellen

### (1) Übersichten (Ü):

#### *Region Mittelosteuropa (MOE)*

- Ü1 Mitgliederverluste der Gewerkschaften in Europa 1995 - 2007
- Ü2 Rechtliche Bedingungen für die Bildung einer Gewerkschaftsvertretung (MOE)
- Ü3 Anzahl repräsentativer Dachverbände der Sozialpartner (MOE)
- Ü4 Gesetzliche Regulierung der Koalitionsfreiheit in Mittelosteuropa
- Ü5 Barrieren des Gewerkschaftsbeitritts in Osteuropa
- Ü6 Behinderung der Koalitionsfreiheit von Gewerkschaftern (Falltypen)
- Ü7 Für den Dachverband entfallender Anteil der Mitgliedsbeiträge
- Ü8 Anteil der durch Gewerkschaft sowie Betriebsräte vertretenen Arbeitnehmer im Unternehmen (im Verhältnis zum jeweiligen Organisationsgrad)
- Ü9 Drei Formen betrieblicher Interessenvertretung in Mittelosteuropa
- Ü10 Mindestzahl von Beschäftigten für die Bildung eines Betriebsrats (MOE)
- Ü11 Ebenen der Lohnfindung in Osteuropa: Betrieb oder Branche?
- Ü12 Anteil der durch Tarifverträge abgedeckten Arbeitnehmer (MOE)
- Ü13 Einschränkende Bestimmungen des Arbeitskampfrechts in Osteuropa
- Ü14 Durch die nationale Gesetzgebung reguliertes Arbeitskampfrecht
- Ü15 Anteil der Mindestlöhne am nationalen Durchschnittslohn (2008)
- Ü16 Relationen der Mindestlohnsätze gegenüber dem EU-Mittelwert
- Ü17 Reallöhne in Ost- und Westeuropa 2006 bis 2009 (EU-Prognose)
- Ü18 Kostenneutrale Verteilungsspielräume bisher kaum ausgeschöpft (MOE)
- Ü19 Lohnzurückhaltung sowie über die Tarifabschlüsse hinausgehende Entgelt-Erhöhungen in Mittelosteuropa (2000-2004)
- Ü20 Lohnungleichheit als Folge fehlender Tarifverträge
- Ü21 Kontrolle der Arbeitsrechtsnormen durch öffentliche Instanzen sowie Gerichte

#### *Region Südosteuropa (SOE) – westlicher Balkan*

- Ü22 Repräsentative Dachverbände der Gewerkschaften und Arbeitgeber
- Ü23 Anzahl der Branchengewerkschaften in Südosteuropa
- Ü24 Ausstattung sowie Kompetenzen des Betriebsrats durch Gesetz bzw. Kollektivvereinbarung in Südosteuropa
- Ü25 Anteil der durch Gewerkschaft sowie Betriebsräte vertretenen Arbeitnehmer im Unternehmen (SOE)
- Ü26 Anteil der durch Tarifverträge insgesamt abgedeckten Arbeitnehmer (SOE)
- Ü26a Höhe von Mindestlohn und dessen Anteil am Durchschnittslohn in Südosteuropa – 2008

***Ost-West-Vergleich***

- Ü27 Index der Arbeitsrechtsstandards, ihrer Umsetzung und Kontrolle in Europa
- Ü28 EU-Langfristprognose: Konvergenz nur durch weiterhin hohes Wachstum und aktive Tarif- und Verteilungspolitik möglich
- Ü29 Vergleich des Pro-Kopf-Inlandsprodukts in der EU 27 (2004 und 2008)
- Ü30 Migration senkte bisher Arbeitslosigkeit in Osteuropa – außer bei den jüngeren Arbeitnehmern (Halbjahresdaten Herbst 2008 und Frühjahr 2009)

***Übersichten im Anhang***

- A3.2 Ausstattung und Kompetenzen der Betriebsräte durch Gesetz bzw. Kollektivvereinbarung in Mittelosteuropa
- A4.1 2009: Trendumkehr der bisher höheren Wirtschaftsdynamik Osteuropas (EU-Prognose Frühjahr 2009)
- A4.2 Krisenbedingter Absturz der bisher hohen Zuwachsraten der Produktivität
- A4.3 Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in Ost- und in Westeuropa 2008 in Euro und Kaufkraftstandards (mit Mindestlöhnen im westlichen Balkan – in Euro)
- A4.4 BIP-Wachstum im westlichen Balkan (2004/05, 2006/07 und 2008)
- A4.5 Anstieg der Reallöhne im Westbalkan zwischen 2004 und 2008
- A4.6 Monatlicher Durchschnitts- und gesetzlicher Mindestlohn in Euro (SOE, 2008)
- A5.1 Rechtliche Barrieren für die Errichtung eines Betriebsrats in Westeuropa
- A5.2 Rechtliche Barrieren für die Errichtung eines Betriebsrats in Osteuropa (MOE und SOE)
- A5.3 Formen der Umsetzung der EU-Richtlinie 2002 zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in Westeuropa (EU 15)
- A5.4 Interessenvertretung am Arbeitsplatz in Westeuropa im Vergleich mit dem jeweiligen Organisationsgrad (EU 15)
- A5.5 Abschluss von Tarifverträgen: Hauptsächliche Ebenen der Lohnfindung in Westeuropa
- A5.6 Höhere Tarifbindung durch Allgemeinverbindlichkeit sektoraler Verträge (EU 27)
- A7.1 Zahl aller nationalen Branchengewerkschaften in den neuen EU-Mitgliedsländern
- A7.2 Mitgliedschaft der osteuropäischen Gewerkschaftsbünde im EGB (mit: Gewerkschaftsbünde des Westbalkan mit Beobachterstatus)

**(2) Tabellen**

- Tab. 1 Ebenen der Tarifverhandlungen und ihre Bedeutung in Mittelosteuropa
- Tab. 2 Erweiterte Tarifbindung durch Allgemeinverbindlichkeit von Branchentarifverträgen
- Tab. 3 Organisationsgrad der Gewerkschaftsbünde in Südosteuropa
- Tab. 4 Mindestzahl von Beschäftigten für die Gründung einer Gewerkschaft in Südosteuropa
- Tab. 5 Beziehungen zwischen Betriebsrat und betrieblicher Gewerkschaftsvertretung
- Tab. 6 Wirksamkeit nationaler Wirtschafts- und Sozialräte und des Sozialdialogs in Südosteuropa – aus Sicht der EU
- Tab. 7 Vergleich der Ebenen der Lohnfindung in Ostmittel- und in Südosteuropa
- Tab. 8 Arbeitsbeziehungen in Osteuropa und Kernelemente des Europäischen Sozialmodells
- Tab. 9 Arbeitslosenquote (%) aller Arbeitnehmer und der unter 25-Jährigen im Westbalkan (2008)

**International gebräuchliche Länderabkürzungen**

AL	Albanien
AU	Österreich
BE	Belgien
BiH	Bosnien-Herzegowina
BG	Bulgarien
CZ	Tschechische Republik
DE	Deutschland
DK	Dänemark
EE	Estland
EL	Griechenland
ES	Spanien
FI	Finnland
FR	Frankreich
HR	Kroatien
HU	Ungarn
IE	Irland
IT	Italien
LV	Lettland
LT	Litauen
LU	Luxemburg
MK	Mazedonien (FYROM)
MNE	Montenegro
NL	Niederlande
PL	Polen
PT	Portugal
RO	Rumänien
RS (BiH)	Republika Srpska (Bosnien)
SE	Schweden
SI	Slowenien
SK	Slowakei
SRB	Serbien
UK	Großbritannien
EU 15	die 15 EU-Mitgliedsländer bis 2004
EZ	Euro Zone (nun EZ-16)

**Verfasser der Landesreports des westlichen Balkan:**

- Albanien: Dr. Mano Minella, ISPM, Institut für das Studium der Arbeitsbeziehungen, Tirana
- Bosnien (BiH): Dipl. jur. Sulejman Hrle, vormals Vorsitzender des Gewerkschaftsbundes SSSBiH, Sarajevo
- Kroatien: Ana Miličević-Pezelj, Vorstandsmitglied der Gewerkschaft SSSH, Zagreb
- Mazedonien: Mag. Mare Ančeva, Generalsekretärin der SIER (Gewerkschaft Industrie, Energie, Bergbau), Skopje (in Zusammenarbeit mit Dr. Vesna Stojanova, Fakultät für Business und Wirtschaft – Neokom, Skopje)
- Montenegro: Mag. Vesna Simović, Podgorica
- Serbien: Prof. Dr. Živko Kulić, Universität Megatrend, Belgrad



