Heribert Kohl

ARBEITSBEZIEHUNGEN IN MITTELOSTEUROPA – ANNÄHERUNG AN DAS EUROPÄISCHE SOZIALMODELL?

Die Ausgangsfrage, der wir uns in diesem bilanzierenden Überblick zu stellen haben, ist entscheidend für die zukünftige soziale und wirtschaftliche Entwicklung im erweiterten Europa: Inwieweit sind die neuen Mitgliedsländer in der EU in der Lage, bisher europaweit geltende Arbeitsstandards in ihrer Alltagspraxis umzusetzen und vorhandene Rückstände auf diesem Gebiet aufzuholen? Einzige Alternative, soweit dies nicht der Fall sein sollte, wäre: Es gibt auf absehbare Zeit keine Konvergenz, kein soziales und wirtschaftliches Zusammenwachsen im größeren Europa, vielmehr eine Abwärtsspirale nach unten durch fortwährendes Sozialdumping.

Damit dies nicht geschieht, liegt es in unser aller Interesse, den nötigen Aufholprozess der neuen EU-Mitgliedsländer nach Kräften zu unterstützen. Voraussetzung dafür ist eine weitere Stärkung der Sozialpartner und insbesondere der Gewerkschaften als wesentliche Akteure des Sozialdialogs sowie eine intensivierte grenzüberschreitende Kooperation aller ArbeitnehmerInnenorganisationen und -vertretungen in Europa.

Seit Beginn der fortschreitenden EU-Integration Ende der 1980er Jahre bildet die „soziale Dimension“ einen wesentlichen Pfeiler eines entstehenden Europäischen Sozialmodells, wie es sich in Westeuropa in Ansätzen herausgebildet hat. Dieses immer weitere Länder Europas umfassende Integrationsprojekt basiert auf der strukturellen Koppelung von wirtschaftlicher Dynamik und sozialem Ausgleich, realisiert in den unterschiedlichen Bereichen des „sozialen Dialogs“ auf europäischer, nationaler sowie weiterhin auch der jeweiligen Branchen- und Unternehmensebene (vgl. u.a. Kohl/Platzer 2004, 285).

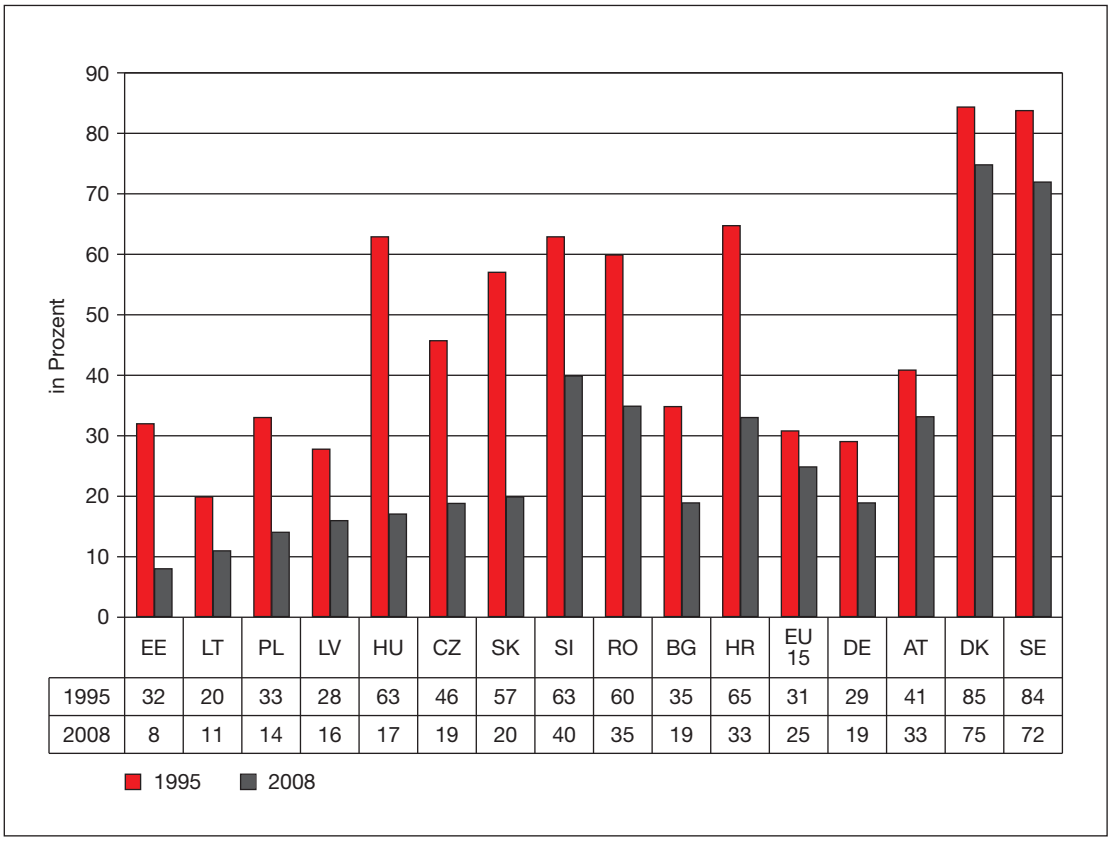
Die Koalitionsfreiheit und die damit zusammenhängenden fundamentalen Grundrechte der ArbeitnehmerInnen wie auch der ArbeitgeberInnen bilden dabei eine essentielle Grundlage für funktionierende Arbeitsbeziehungen. Sie sind sowohl in der Europäischen Sozialcharta wie in den Verfassungen der neuen EU-Mitgliedsländer garantiert, die auch sämtlich die wesentlichen ILO-Konventionen zur Vereinigungs- und Verhandlungsfreiheit (87, 98 und 135) ratifiziert haben. Eine andere Frage ist der uneingeschränkte Vollzug dieser Grundnormen der Koalitionsfreiheit und des sozialen Dialogs. Dieser Aspekt ist Gegenstand der folgenden Analyse der Arbeitsbeziehungen in der inzwischen um zehn Länder in Mittelosteuropa erweiterten EU-27.[1]

[1] Siehe das vom Verfasser 2009 abgeschlossene Befragungsprojekt des Regionalbüros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Warschau und Belgrad (Kohl 2009). Weitere hier benutzte Quellen sind die von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin produzierten Länderreports zu *„Capacity building“* im Bereich des Sozialdialogs der neuen EU-Mitglieds- und -Kandidatenländer sowie die nationalen Profile der *Industrial Relations* in der gesamten EU. Herangezogen wurden auch die in ihrer Essenz ernüchternden jährlichen Berichte des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IGB) über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten (vgl. Europäische Stiftung 2007; Van Gyes et al. 2007; IGB 2008 und 2009).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

Ein entscheidender Aspekt ist hierbei nicht zuletzt die Aufstellung (capacity building) der Gewerkschaften in Mittelosteuropa (MOE) und ihre damit definierten Handlungsspielräume. Mit ganz wenigen Ausnahmen weisen alle Gewerkschaftsorganisationen Europas in den vergangenen Jahrzehnten einen fühlbaren Mitgliederrückgang auf, die westeuropäischen ArbeitnehmerInnenverbände seit Mitte der 1970er Jahre. Die vormals durch Zwangsmitgliedschaft staatlich geförderten Gewerkschaftsverbände in MOE erfuhren im Zuge der Transformation einen radikalen Bedeutungswandel von einer Agentur sozialer Rundum-Betreuung zum jetzt erforderlichen Garanten für Löhne und Beschäftigung, den sie mit massiven Verlusten zu bezahlen hatten: Seit 1995 im Schnitt um rund die Hälfte ihres Organisationsgrads (vgl. Grafik 1).

Grafik 1: Einbruch der Gewerkschaftsmitgliedschaft zwischen 1995 und 2008*



	EE	LT	PL	LV	HU	CZ	SK	SI	RO	BG	HR	EU 15	DE	AT	DK	SE
1995	32	20	33	28	63	46	57	63	60	35	65	31	29	41	85	84
2008	8	11	14	16	17	19	20	40	35	19	33	25	19	33	75	72

Quelle: Kohl 2009, 12; Bw P 2009.

* Länderabkürzungen: BG = Bulgarien; CZ = Tschechien; EE = Estland; HR = Kroatien; HU = Ungarn; LV = Lettland; LT = Litauen; PL = Polen; RO = Rumänien; SI = Slowenien; SK = Slowakei; EU-15 = EU-Mitgliedsländer bis 2004; AT = Österreich; DE = Deutschland; DK = Dänemark; SE = Schweden.

Dass dieser Prozess einerseits am Niedergang des Sozialismus sowie an den offensichtlichen Begrenztheiten der Optionen innerhalb des nationalen Sozialstaats im globalen kapitalistischen Umfeld liegt, erscheint als plausibler, aber keineswegs ausreichender Erklärungsansatz in Ost und West. Vielmehr stellt sich im Blick auf Osteuropa die Frage, inwieweit auch die praktizierte Koalitionsfreiheit und die jeweils realisierten Arbeitsstandards und deren materiellen Effekte dafür ursächlich sind.

In der gegenwärtigen globalen Krise herrschen zusätzlich erschwerte wirtschaftliche Rahmenbedingungen vor, mit erkennbar negativen Folgen für den Sozialdialog. Bestimmten bisher noch höhere Wachstums- und Produktivitätsraten die Entwicklung und damit den Aufholprozess in Mittel- und Osteuropa, erfolgt nun großteils eine deutliche Trendumkehr. Ausschlaggebend hierfür sind einerseits die drastischen Wechselkursverluste der nicht an den Euro gekoppelten Landeswährungen, wie etwa in Polen, Ungarn und Rumänien sowie andererseits die Abhängigkeit von ausländischen Krediten (so vor allem in den baltischen Staaten und dort insbesondere in Lettland).

Dämpfte bisher zusätzlich eine enorme Migrationswelle die ausgewiesene Arbeitslosigkeit in beträchtlichem Umfang, so explodiert diese inzwischen in bestimmten Ländern – und dies besonders zu Lasten jüngerer ArbeitnehmerInnen (vgl. Grafik 12 am Ende).

Hinzu kommt, dass die Strukturen der Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa ohnehin weniger gewappnet scheinen für die Bewältigung krisenbedingter Herausforderungen dieses Ausmaßes, als dies für Westeuropa mit seinen sich in den letzten Jahrzehnten hier herausbildenden Charakteristika eines Europäischen Sozialmodells der industrial relations und der sozialen Sicherungssysteme der Fall zu sein scheint. Zwar kann hier – was dieses „Modell“ betrifft – keineswegs von einer einheitlichen Struktur die Rede sein, aber gleichwohl sind die Arbeitsbeziehungen der (bisherigen) EU-15, u.a. als Folge zahlreicher EU-Richtlinien, in ihrem Kern durchaus anders strukturiert als etwa im US-amerikanischen oder in abgeschwächter Form auch im angelsächsischen Bereich und der sich daran orientierenden Länder.

Die mittelosteuropäischen Transformationsländer hatten demgegenüber aus einer völlig anderen Ausgangslage ihrer bisherigen Arbeitsbeziehungen heraus einen doppelten Wandel und eine Anpassung in raschester Frist seit der „Wende“ zu vollziehen: Sie mussten zum einen die Folgen eines abrupten Systemwechsels hin zur Marktwirtschaft und der damit verbundenen Privatisierung bewältigen, zum anderen als neue Mitgliedsländer das EU-Gemeinschaftsrecht und damit den sogenannten Sozial-Acquis in ihre Gesetzeswerke integrieren und diese damit kompatibel machen.

Diese Anforderungen waren auf Grund immer noch fortwirkender Traditionen in Ost- wie auch in Südosteuropa nur unter erschwerten Bedingungen zu bewältigen. Eine organisierte Interessenvertretung musste sich – auf beiden Seiten – umorientieren: Für die Beschäftigten sind unter den veränderten Bedingungen die Arbeitsplatzsicherung und die Lohnanpassung ausschlaggebend. Die Arbeitgeberseite wiederum musste sich erst in eigenen Interessenverbänden neu formieren. Defizite bestehen des weiteren nach wie vor in der Tarifvertragspraxis, zumal auf Branchenebene, und der unmittelbaren und wirksamen Vertretung der Beschäftigten im Unternehmen – letzteres vor allem in der rasch gewachsenen Zahl der Klein- und Mittelbetriebe.

Umgekehrt ist die Einflussnahme der nationalen Gewerkschaftsbünde ebenso wie auch der Arbeitgebervereinigungen auf die staatliche Wirtschafts-, Rechts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik besonders ausgeprägt, sichtbar in den tripartiten nationalen Wirtschafts- und Sozialräten. Die Gewerkschaften konzentrieren sich in ihren Anstrengungen weitgehend auf diese Ebene, ohne dass die hier erreichten Absprachen oder Einigungen dann auch im politischen Willensbildungsprozess in der erstrebten Form umsetzbar sind.

In einer Gegenüberstellung der Merkmale der Systeme der Arbeitsbedingungen in Ost- und Westeuropa lassen sich die hier durchaus unterschiedlichen Akzentsetzungen und Schwerpunkte des Handelns in zugespitzter Form aufzeigen (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Deutlich andere Arbeitsbeziehungen in MOE als im bisherigen westeuropäisch geprägten EU-Sozialmodell (Vergleich mit Kernelementen des Arbeitsrechts in AT, DE, SE, DK)

Osteuropa	Westeuropa
• Industrielle Beziehungen sind stärker „etatistisch" geprägt: Tripartismus spielt bedeutende Rolle, vor allem durch den Mindestlohn als Ersatz für Tarifverträge • Tarifverträge vollziehen sich primär auf Betriebsebene, soweit ArbeitgeberInnen sich sektoralen Vereinbarungen verweigern und Gewerkschaften durch Streik zu wenig Druck entfalten. Noch wenig Erfahrung in Kompromisssuche • Präsenz der Gewerkschaften im Betrieb ist sehr lückenhaft, vor allem in KMU. Betriebsräte sind noch die Ausnahme • Es besteht eine Fülle von Vorschriften, die die Gewerkschaften z.T. eher einengen als fördern, zumal deren juristische Kontrolle praktisch äußerst begrenzt ist	• Der Staat enthält sich weitgehend einer Intervention in den Sozialdialog. Er korrigiert eher vorhandene Ungleichgewichte durch Regulierung (z.B. im Streikrecht) • Tarifverträge vollziehen sich in autonomer Gestaltung primär auf Branchenebene. Streik als ultima ratio dient im Konfliktfall der Kompromissfindung auf unterschiedlichen Ebenen • Teilweise schwache Präsenz der Gewerkschaften in den Betrieben wird kompensiert durch Betriebsräte • Der rechtliche Rahmen überlässt den Akteuren des Sozialdialogs die nötige Gestaltungsfreiheit. Im Konfliktfall bewirken Arbeitsgerichte die Normenkontrolle unter Mitwirkung der Sozialpartner

Hintergrund der stärker auf den Staat und die jeweilige Regierung ausgerichteten politischen Einflussnahme der Sozialpartner ist eine vergleichsweise stärkere staatliche Normierung bis hin zu einer „Überregulierung" des kollektiven Arbeitsrechts durch eine Vielzahl von Vorschriften – etwa zu Gründung und Aktivitäten der Gewerkschaften und den Inhalten der Kollektivvereinbarungen – und damit aber auch letztlich eingeschränkte Koalitionsfreiheit. Wegen der vergleichsweise starken Bedeutung der tripartiten nationalen Räte spielt hier die Frage der jeweiligen „Repräsentativität" eines Verbandes, d.h. seiner zahlenmäßigen und sonstigen Mindestvoraussetzungen für eine Beteiligung in diesen Räten, eine enorme und das wechselseitige Konkurrenzverhalten auch untereinander maßgeblich bestimmende Rolle.

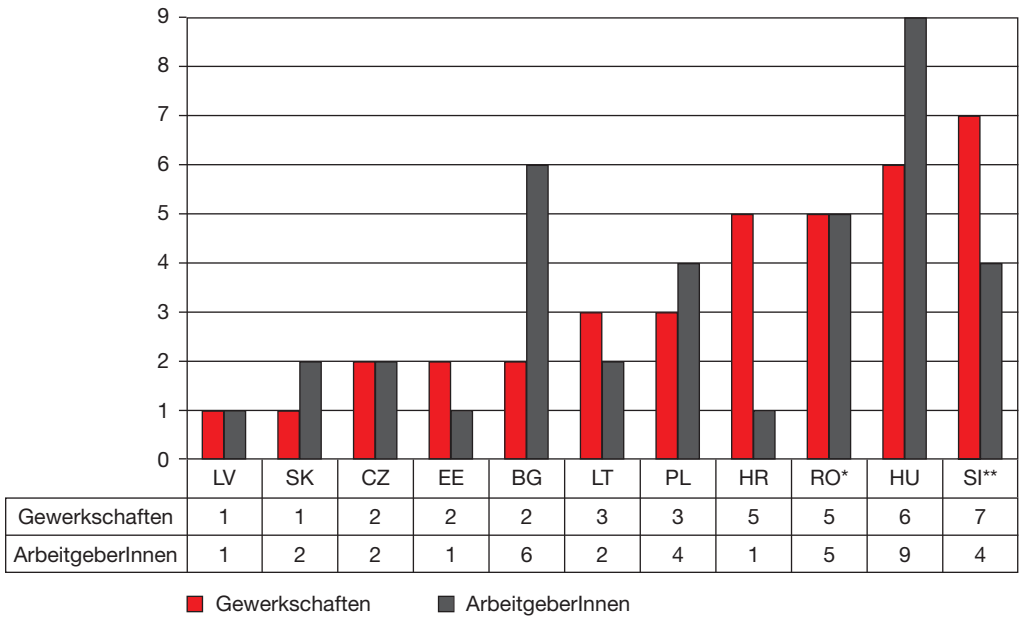
Verschärft wird diese Situation für die Gewerkschaften durch die vielfach noch immer nicht abschließend geklärte Verteilung des früheren Gewerkschaftseigentums in einer Reihe von MOE-Ländern.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

1. CAPACITY BUILDING: WIE SIND DIE GEWERKSCHAFTEN IN OSTEUROPA AUFGESTELLT?

Mit ganz wenigen Ausnahmen entspricht die Verbändelandschaft in MOE nicht dem Idealbild einer einheitlichen Interessenvertretung der jeweiligen Sozialpartner. Es herrscht vielmehr ein ausgeprägter Verbandspluralismus der nationalen, als repräsentativ anerkannten Organisationen auf beiden Seiten (vgl. Grafik 2). Maßgeblich für die Festlegung der Schwellen der Repräsentativität ist dabei immer das nationale Arbeitsrecht.

Grafik 2: Vielfalt repräsentativ anerkannter Dachverbände der Sozialpartner



	LV	SK	CZ	EE	BG	LT	PL	HR	RO*	HU	SI**
Gewerkschaften	1	1	2	2	2	3	3	5	5	6	7
ArbeitgeberInnen	1	2	2	1	6	2	4	1	5	9	4

* 2008 reduziert durch Umbrella-Verband (bisher 12).

** Bei AG: incl. zwei Wirtschaftskammern.

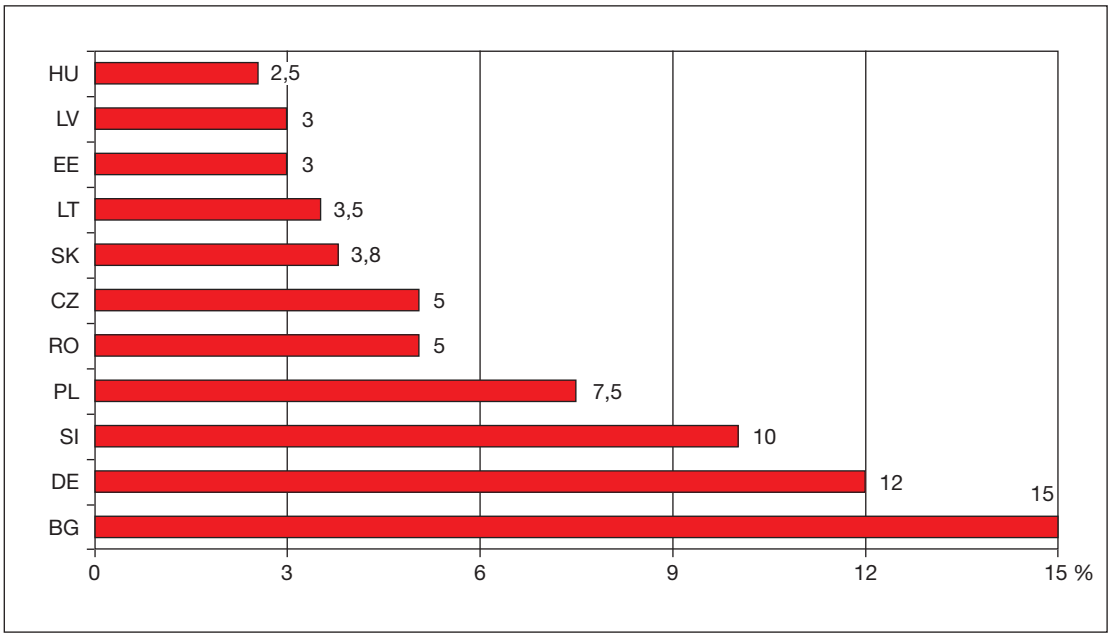
Hinzu kommt, dass die jeweiligen Dachverbände auch Defizite ihrer personellen und finanziellen Ressourcen aufweisen – auf Gewerkschaftsseite als Folge dieser Zersplitterung wie auch ihrer internen Ressourcenverteilung weit deutlicher als etwa bei den ArbeitgeberInnen. Dies rührt neben der Aufteilung des früheren Gewerkschaftseigentums letztlich aus der Art der Verteilung der finanziellen Mittel aus dem Aufkommen der Mitgliedsbeiträge. Diese, überwiegend nach wie vor durch Lohnabzug von dem/der jeweiligen ArbeitgeberIn vereinnahmt, kommen primär der lokalen Gewerkschaftsvertretung im Betrieb oder Unternehmen zugute, an die sie weitergeleitet werden. Rund 60% und im Extremfall bis zu 90% des jeweiligen Beitragsaufkommens verbleiben bei der lokalen Basisorganisation, zwischen 10% und maximal 30% der Mittel erreicht die zuständige Branchenvereinigung, und lediglich ein schmaler Rest zwischen 3% und 6% landet üblicherweise bei den jeweiligen nationalen Zentralen (vgl. Grafik 3).

Dies ist im Normalfall viel zu wenig, um damit die erforderlichen Ausgaben für den benötigten Stab an ExpertInnen aus JuristInnen, ÖkonomInnen oder SpezialistInnen für Tarifverhand-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

lungen, die Öffentlichkeitsarbeit oder die transnationale Kooperation bestreiten zu können – ganz zu schweigen von der Finanzierung von Kampagnen größeren Ausmaßes, oder gar dem Aufbau eines Streikfonds beim Dachverband oder den jeweiligen Branchenorganisationen.

Grafik 3: Minimaler Anteil des jeweiligen Beitragsaufkommens für die nationalen Gewerkschaftsbünde in Mittelosteuropa



Quelle: Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen 2006.

Anmerkung zum Zahlenvergleich: In Deutschland gehen sämtliche Beiträge an die jeweilige Branchenorganisation, die dann einheitlich 12% an den DGB weiterleitet.

2. RECHTLICHER RAHMEN FÜR DIE KOALITIONSFREIHEIT UND DEN GEWERKSCHAFTSBEITRITT

Die gesetzlichen Grundlagen freier Gewerkschaften erstrecken sich gemäß ILO-Konvention 87 von 1948 notwendigerweise immer

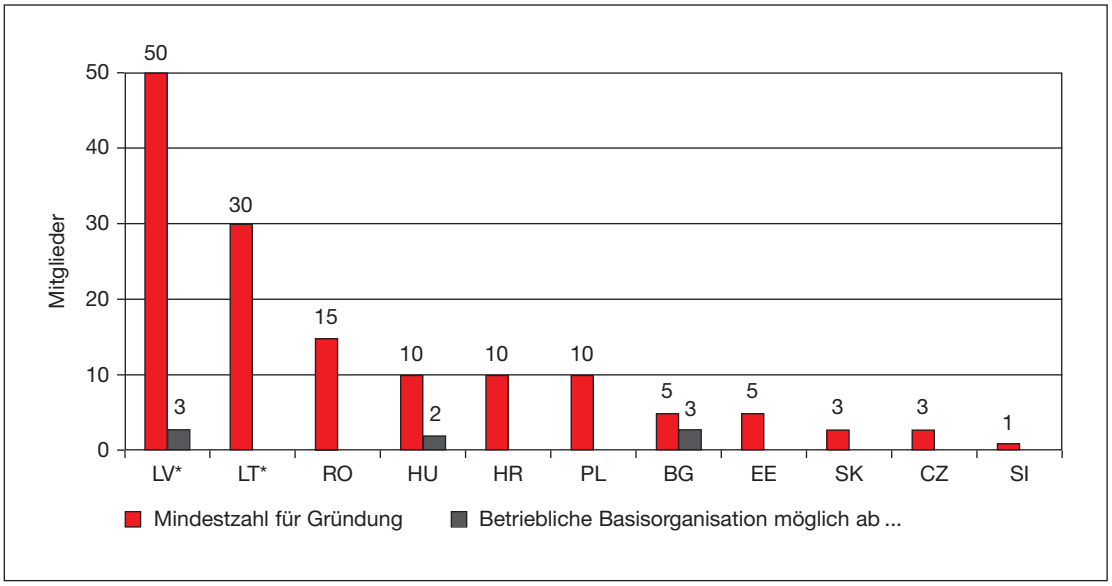
- sowohl auf den ungehinderten Zusammenschluss und Gewerkschaftsbeitritt
- als auch auf die erforderliche Interessenvertretung und Beteiligung vor Ort (mindestens im Rahmen der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation von 2002)
- sowie auf die faktische Möglichkeit des Abschlusses von Kollektivvereinbarungen für möglichst alle Beschäftigten, gegebenenfalls auch unter Nutzung des Mittels des Arbeitskampfes

- und, nicht zuletzt, was bei einer rein formalen Betrachtung oft ausgeblendet wird, auf eine wirksame Kontrolle und Sanktionierung der Missachtung fundamentaler ArbeitnehmerInnen- und Gewerkschaftsrechte.

Formal sind die rechtlichen Voraussetzungen für den Sozialdialog fast ausnahmslos gegeben. Gesetzestexte gibt es genügend – problematisch ist dagegen ihre Umsetzung.

In manchen für das Funktionieren der gewerkschaftlichen Interessenvertretung wichtigen Teilbereichen besteht hier sogar eher eine hinderliche Überregulierung, etwa was spezielle Gewerkschaftsgesetze, die anzuwendenden Repräsentativitätskriterien und Registrierungspflichten, Ausschlüsse bestimmter Personen von einer Mitgliedschaft, und nicht zuletzt die Vorschriften zur Beilegung von Konflikten und eine teilweise äußerst restriktive Streikgesetzgebung betrifft. Sie machen einen Arbeitskampf oft nahezu unmöglich. Dies beginnt bereits mit den gesetzlichen Bestimmungen zu den Mindestzahlen einer gewerkschaftlichen Basisorganisation (vgl. Grafik 4) in Verbindung mit bestimmten Satzungen der Gewerkschaften, die eine Interessenvertretung z.B. in der rasant gewachsenen Zahl der kleinen und mittleren Unternehmen unter bestimmten Konstellationen nahezu ausschließen.

Grafik 4: Voraussetzungen für die Bildung einer betrieblichen Gewerkschaftsorganisation



* In litauischen Kleinbetrieben mit weniger als 30 ArbeitnehmerInnen setzt die Bildung einer Gewerkschaftsvertretung den Beitritt von mindestens einem Fünftel, in lettischen Kleinbetrieben unter 50 ArbeitnehmerInnen den Beitritt von einem Viertel aller Beschäftigten voraus.

Die Bedeutung dieser mehr oder weniger große ArbeitnehmerInnengruppen ausschließenden Bestimmungen ergibt sich aus der weiteren Tatsache, dass sich das Tarifgeschehen vielfach nur im Betrieb abspielt, was immer das Vorhandensein einer entsprechenden Grundorganisation voraussetzt (so in Ungarn, Polen und den baltischen Ländern).

3. REGISTRIERUNG UND BEITRITTSHEMMNISSE FÜR BESTIMMTE PERSONEN

Der Staat wiederum greift in Ländern mit einer besonderen Verbandsvielfalt regulierend mit Bestimmungen über den Status der sogenannten Repräsentativität einer Gewerkschaftsorganisation ein, die bestimmte Mindestquoten an Mitgliedern für ihre Tariffähigkeit wie auch ihre Beteiligung in nationalen tripartiten Gremien festlegen. Damit sind jedoch Regulierungen der Koalitionsfreiheit verbunden, die sich einschneidend auswirken können. Zumal bestimmte Personengruppen vielfach von einer Mitgliedschaft durch Gesetz oder Verbandssatzung rechtlich und damit praktisch ausgeschlossen sind (vgl. Übersicht 2).

Übersicht 2: Hemmnisse oder Ausschluss einer Gewerkschaftsmitgliedschaft

	vom Gewerkschaftsbeitritt ausgeschlossene Personen	Zugangsbarrieren
Litauen	Nur erwerbstätige Personen können Mitglieder werden, d.h. nicht: StudentInnen, Arbeitslose, RentnerInnen, FreiberuflerInnen	Beitritt erfolgt normalerweise nur über die betriebliche Basisorganisation, im Ausnahmefall auch über Branche
Lettland	Beitritt nur von Erwerbstätigen; ausgeschlossen: Angehörige staatlicher Sicherheitsdienste (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, WerkvertragsnehmerInnen, StudentInnen, Scheinselbständige; BeamtInnen 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 rund 30% der ArbeitnehmerInnen aus, die in KMU bis 10 Beschäftigte tätig sind
Slowakei	Rechtliche Hemmnisse für Angehörige der Streitkräfte	Es gibt ordentliche und außerordentliche Mitglieder (Erwerbsunfähige, RentnerInnen, in Mutterschutz Befindliche etc.)
Rumänien	Ausgeschlossen: RegierungsbeamtInnen, Angehörige von Polizei, Militär und Telekommunikation	Voraussetzung für die Gründung einer Gewerkschaftsvertretung ist ein Arbeitsverhältnis im Betrieb

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

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

Filter 1: Beitritt üblicherweise nur via betriebliche Basisorganisation möglich

- Litauen
- Lettland
- Polen

Filter 2: Betriebliche Basisorganisation erfordert Mindestzahl von Mitgliedern

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

Filter 3: Aufnahme nur von erwerbstätigen Personen

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

Fazit: höchste Hürden durch Kumulation der Filter

	Filter 1: Basisorganisation	Filter 2: Mindestzahl	Filter 3: Normalarbeitsvertrag
Polen	X	X	X
Litauen	X	X	X
Lettland	X	X	–
Slowakei	–	X	X
Rumänien	–	–	X
Kroatien	–	–	X

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

Durch Kumulation der drei Typen realer Beitrittshemmnisse 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 im Dienstleistungssektor oder im Handwerk).

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

4. DISKRIMINIERUNG VON MITGLIEDERN DER GEWERKSCHAFT UND MANDATSTRÄGER/INNEN

Ein ungehinderter Betriebszugang der Gewerkschaft zur Werbung und Betreuung von Mitgliedern ist keineswegs 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 erheblich erschwert (einschließlich der als allgemeinverbindlich erklärten Tarifvorschriften).

Aus allen Ländern der Region wird eine breite Palette von Behinderungen gewerkschaftlicher Aktivitäten berichtet, von individueller Einschüchterung bis zu massiven Rechtsverletzungen im Gefolge von Privatisierung und Umstrukturierung, wie u.a.:

- Kündigungsandrohung und Entlassung – ohne möglichen oder wirksamen Rechtsschutz (trotz Gerichtsurteilen!)
- Einschüchterung und Mobbing durch die Betriebsleitung
- Versetzungen innerhalb des Betriebs oder auf ausgegliederte Werksteile mit anschließender Werksschließung
- Umwandlung eines Arbeitsvertrags in einen Werkvertrag mit dem Ziel, eine Gewerkschaftsmitgliedschaft nicht weiter zu ermöglichen
- Zusage der Umwandlung befristeter Verträge im Falle eines Gewerkschaftsaustritts
- besondere Prämien für Nichtmitglieder einer Gewerkschaft
- ArbeitgeberIn fordert in kurzen Abständen stets neu die individuelle Bestätigung des Beitragsabzugs an

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

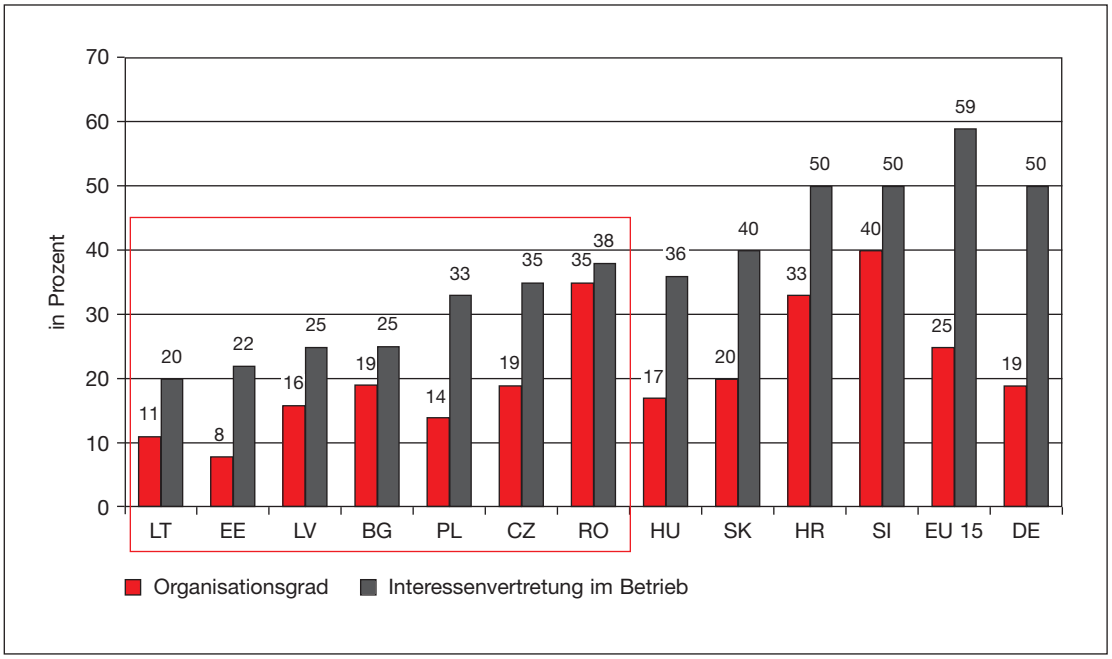
5. BETRIEBLICHE INTERESSENVERTRETUNG DER ARBEITNEHMER/INNEN

Die betriebliche Interessenvertretung der Beschäftigten in Osteuropa ist traditionell eine Domäne der lokalen Gewerkschaftsvertretung. Sie erfasst jedoch hier generell nur eine Minderheit der Beschäftigten, zumal die in kleineren und mittleren Unternehmen weitgehend „gewerkschaftsfrei“ bleiben. Der Prozentsatz der durch eine Repräsentation vor Ort vertretenen ArbeitnehmerInnen erhöht sich indessen substanziell dort, wo zusätzlich auch eine von allen gewählte institutionelle Vertretung in Form von Betriebsräten eingerichtet werden kann.

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 ArbeitnehmerInnenvertretung (Betriebsrat) mit gesetzlich garantierten Mitwirkungsrechten besteht (vgl. Grafik 5 – rechte Hälfte der Grafik, beginnend mit HU = Ungarn).

Voraussetzung für ein funktionierendes und sich gegebenenfalls wechselseitig verstärkendes Zusammenspiel beider Vertretungsgremien ist, dass ein klarer Schnitt der Arbeitsteilung zwischen Gewerkschaft als Tarifpartei einerseits und gesetzlicher Interessenvertretung andererseits eindeutig definiert ist. Für die Mitgliedswerbung und -bindung kann dies, wie internationale Erfahrungen belegen, eine positive Hilfe sein, soweit die Gewerkschaften sich dieses erweiterten Instruments einer Interessenvertretung gezielt bedienen.

Grafik 5: Anteil der durch Gewerkschaft und Betriebsräte vertretenen ArbeitnehmerInnen im Unternehmen (im Verhältnis zum durchschnittlichen Organisationsgrad)



Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

Das EU-Gemeinschaftsrecht hat dem Aspekt eines Mindestrahmens einer ArbeitnehmerInnenvertretung und -mitwirkung durch die Richtlinie 2002 zur Information und Konsultation deutlichen Auftrieb gegeben (vgl. European Commission 2008). Rechtzeitige und umfassende Information ist entscheidende Voraussetzung jeder wirksamen Beteiligung durch Gewerkschaften sowie Betriebsräte. Die nationalen Regierungen der neuen Mitgliedsländer haben diesen von der EU ausgehenden Impuls vor und nach dem jeweiligen Beitrittstermin in unterschiedlicher Form umgesetzt, wie Übersicht 3 zeigt.

Übersicht 3: Drei verschiedene Formen betrieblicher Interessenvertretung in MOE

1. Nur gewerkschaftliche Interessenvertretung(en)	**2.** Alternativ: Gewerkschaftsvertretung **oder** Betriebsrat	**3. Duale** Vertretung: durch Betriebsrat + Gewerkschaft
• Estland (übliche Praxis, aber neues Gesetz 2006, vgl. Spalte 3) • Lettland (übliche Praxis, aber neues Gesetz 2002, vgl. Spalte 3) • Litauen (übliche Praxis, aber neues Gesetz 2005, vgl. Spalte 3) • Polen (bis 2006, ausgenommen staatliche Betriebe)	• Tschechien (ab 2001)* • Litauen (Spezialgesetz 2005)* • Polen (Gesetz 2006: Betriebsräte in Unternehmen ab 50 Beschäftigten möglich, falls keine Gewerkschaftsvertretung)* • Rumänien (ab 2003 bzw. 2007: Betriebsrat dann, wenn keine Gewerkschaftsvertretung)**	• Ungarn (ab 1992) • Slowenien (ab 1993) • Kroatien (ab 1996) • Lettland (Gesetz 2002, selten angewandt)** • Slowakei (ab 2003) • Estland (ab 2007, selten)** • Bulgarien (ab Mitte 2006, noch äußerst selten)***

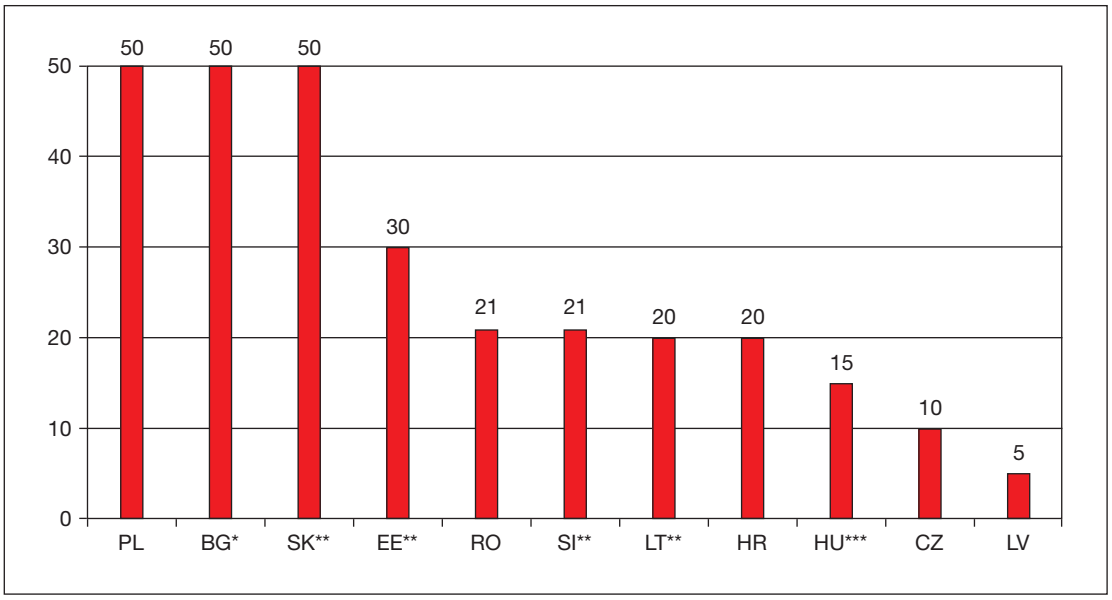
* In Tschechien und Litauen können Betriebsräte nur dann und solange tätig sein, als (noch) keine Gewerkschaftsvertretung im Betrieb vorhanden ist („tschechisches Modell"). In Polen regelt das revidierte Gesetz 2009, dass auf Antrag von 10% der Belegschaft eine ArbeitnehmerInnenvertretung zu wählen ist. Das bisherige Vorrecht der Gewerkschaften zur Nominierung der Betriebsratsmitglieder entfällt.

** In Lettland, Litauen, Estland sowie Rumänien haben Betriebsräte auch das Recht zum Abschluss von Tarifverträgen, in den baltischen Staaten gegebenenfalls auch zur Durchführung eines Arbeitskampfes.

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

Hinzu kommt als entscheidendes Problem der Koalitionsfreiheit auch hier das rechtliche Erfordernis einer bestimmten Größenordnung für die Bildung von Betriebs- oder Arbeitnehmerräten, was Beschäftigte in KMU erneut deutlich benachteiligt (vgl. Grafik 6).

Grafik 6: Mindestgröße der Belegschaft für die Bildung eines Vertretungsorgans



* In Werksteilen eines Unternehmens kann ein Konsultationsgremium ab 20 ArbeitnehmerInnen gebildet werden.

** Unterhalb dieser Größenordnung: Ein/e VertreterIn der Beschäftigten (in SK: Mindestzahl fünf ArbeitnehmerInnen); in EE jedoch ohne volle Informations- und Konsultationsrechte (letzteres gilt auch in CZ, falls weniger als zehn ArbeitnehmerInnen).

*** Ein/e VertreterIn der Belegschaft, erst ab 51 Beschäftigten mehrköpfiger Betriebsrat.

Da die Akzeptanz von Betriebsräten in Osteuropa sehr unterschiedlich und von den Gewerkschaften mit wenigen Ausnahmen (Slowenien, Ungarn, Kroatien) aus Gründen einer befürchteten Konkurrenzsituation noch überwiegend ablehnend gesehen wird, ist aus der Sicht westeuropäischer Erfahrungen anzumerken, dass Betriebsräte auch aus organisationspolitischer Sicht in zweierlei Hinsicht hilfreich für Aufbau und Stärkung der Gewerkschaft als Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen sein können: Eine Mitgliederbefragung der IG Metall in Deutschland erwies, dass langfristige Mitgliedschaft und Bereitschaft zur Beitragszahlung von zwei Faktoren abhängen, nämlich

- dem positiven Image der Organisation und
- der Möglichkeit eines direkten face-to-face Kontakts zu einem/r AnsprechpartnerIn vor Ort, was in Deutschland (und vermutlich auch Österreich) in erster Linie ein Betriebsratsmitglied ist.

Darüber hinaus ist es gängige Erfahrung, dass durch die Tätigkeit als gewählte/r ArbeitnehmerInnenvertreterIn (JugendvertreterIn bzw. Betriebsrat/Betriebsrätin) die Betreffenden vielfach erst – auch als Folge von Schulung und Beratung – in die Gewerkschaftsarbeit hineinwachsen und sich damit diese Form der Interessenvertretung auch als ein wichtiges Rekrutierungsinstrument erweist. Dies ist um so wichtiger, als durch den Trend zum Kleinbetrieb die Zahl „gewerkschaftsfreier“ Betriebe gerade in Mittelosteuropa mittlerweile oft mehr als die Hälfte aller Betriebe ausmacht.

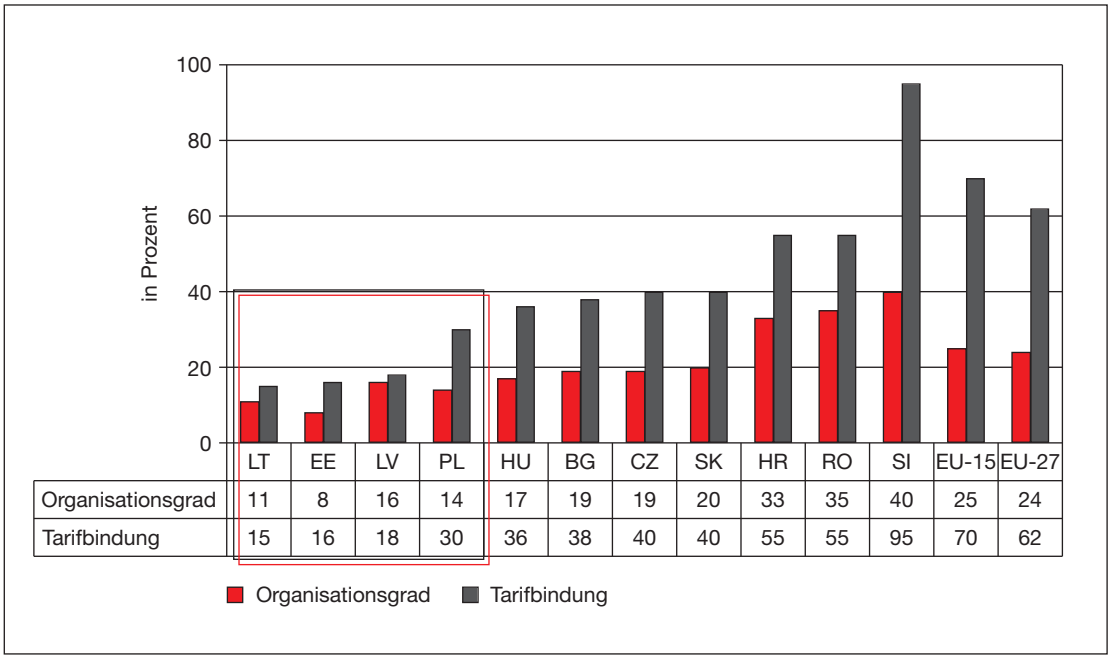
6. TARIFVERTRAGSPRAXIS UND VERTEILUNGSPOLITIK

Da die Tarifverträge in Osteuropa überwiegend (mit Ausnahme von Slowenien und in gewissem Umfang auch in der Slowakei, Rumänien und Bulgarien) auf Unternehmensebene abgeschlossen werden, ist die Aufstellung der Gewerkschaften auf der primären Ebene erneut ein entscheidendes Kriterium für die Wahrnehmung der Koalitionsfreiheit – mit entscheidenden Konsequenzen schließlich auch für die materiellen Ergebnisse der Verteilungspolitik.

Bei der Frage der Tariffähigkeit der Gewerkschaft als Tarifpartei treten im Einzelfall wiederum 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 mehr als 50% bzw. bei mehreren Gewerkschaftsvertretungen von mindestens 65%) verlangen.

Länder mit ausschließlich betrieblicher Entgeltfindung in der Privatwirtschaft (vgl. in Grafik 7 die in der Grafik links eingerahmten Staaten) weisen eine geringere Tarifbindungsrate auf als Länder, in denen auch oder vorrangig Flächentarifverträge abgeschlossen werden. Die Abdeckung durch Kollektivvertrag wird je nach nationaler Rechtspraxis deutlich erweitert durch Allgemeinverbindlichkeitsklauseln, wie sie bei Branchentarifverträgen vor allem in Slowenien und Rumänien, sowie des weiteren in Tschechien und Kroatien und gelegentlich auch in Ungarn durch die Arbeitsministerien mit Wirkung für alle ArbeitgeberInnen der gleichen Branche ausgesprochen werden.

Grafik 7: Anteil der durch Tarifverträge abgedeckten ArbeitnehmerInnen



	LT	EE	LV	PL	HU	BG	CZ	SK	HR	RO	SI	EU-15	EU-27
Organisationsgrad	11	8	16	14	17	19	19	20	33	35	40	25	24
Tarifbindung	15	16	18	30	36	38	40	40	55	55	95	70	62

Quelle: Kohl 2009, 31; BwP 2009.

6.1 Nicht durch Verhandlungen erfasste ArbeitnehmerInnengruppen

Abgesehen von dem problematischen Ausschluss vieler Beschäftigter in KMU, für die es auf Grund ihrer Größenordnung keine gewerkschaftliche Vertretung zum Abschluss von Tarifvereinbarungen gibt, entsteht für viele ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Sektor in osteuropäischen Ländern eine Benachteiligung durch eine Reihe restriktiver Rechtsvorschriften. Von Tarifverhandlungen ausgenommen bleiben hier teilweise BeamtInnen wie auch Regierungsangestellte. In Kroatien sind Vereinbarungen nur über das Grundgehalt möglich, nicht über weitere Lohnbestandteile. In Ungarn sind Tarifabschlüsse in öffentlichen Einrichtungen nur dann zulässig, wenn jeweils mehr als 25% der davon erfassten ArbeitnehmerInnen auch Mitglieder der verhandelnden Gewerkschaft sind. In Tschechien blieb bis zum Jahre 2007 die Gehaltsfrage im öffentlichen Sektor sogar völlig von Kollektivverhandlungen ausgeklammert.

7. RECHTLICH BEGRENZTE STREIKMÖGLICHKEITEN

Um überhaupt zu einem Tarifabschluss zu gelangen, ist der Arbeitskampf als die als ultima ratio einzusetzende Waffe der Gewerkschaften 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 ein teilweise extrem restriktives Streikrecht, das bereits verschiedentlich die einschlägigen Gremien der ILO auf den Plan gerufen hat (so z.B. das „Committe of Freedom of Association“).

Zur Unterbindung einer als überbordend befürchteten Streikpraxis gibt es in einzelnen Ländern eine breite Klaviatur administrativer Hemmnisse und offen ausgesprochener Verbote (vgl. Übersicht 4).

Übersicht 4: Einschränkende Bestimmungen des Arbeitskampfrechts in MOE

	Ausschluss von ArbeitnehmerInnengruppen	Rechtliche Vorschriften
Estland	Öffentlicher Dienst (Staat/Kommunen), Streitkräfte	Ankündigungsfrist 7 Tage Betriebsrat hat gegebenenfalls Streikrecht
Litauen	Elektrizitätswesen, Angehörige des Militärs; Wärme- und Gasversorgung (bis 2005); Flächenstreik in einer Branche rechtlich praktisch unmöglich	2/3-Votum der beteiligten Belegschaft – seit 2008: mindestens die Hälfte; Ankündigungsfrist: 7 Tage in „wesentlichen“ Versorgungs- und Dienstleistungsbereichen 14 Tage

Tabellenfortsetzung auf nächster Seite

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 gegebenenfalls Streikrecht
Polen	Öffentlicher Dienst (Staat/Kommunen): nur Protestaktionen oder Demos möglich; sogenannte „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 ArbeitgeberInnen (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 Gewerkschaften1994)*	Arbeitskampf für Fortgeltung eines Tarifvertrags wie auch bestimmte Streikformen nicht erlaubt; Maßregelungen möglich
Slowenien	keine formalen Einschränkungen, nur Garantie lebenswichtiger Dienste 1994)*	lediglich Verfahren wegen Mißachtung 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; Streiks von den Gerichten häufig aus formalen Gründen als illegal erklärt und suspendiert; staatliche Zwangsschlichtung möglich

* Vom Europarat wegen Verstoß gegen die Europäische Sozialcharta kritisiert.

Tabellenfortsetzung auf Seite 33

Bulgarien	Öffentlicher Dienst (nur Protest erlaubt); Post, Eisenbahn (vgl. 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.

* Vom Europarat wegen Verstoß gegen die Europäische Sozialcharta kritisiert.

Vom Streikrecht ausgeschlossene Personengruppen sind demnach im Wesentlichen in:

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

8. REGELUNGEN FÜR NICHT DURCH TARIFVERTRÄGE ABGEDECKTE ARBEITNEHMER/INNEN

Soweit keine Kollektivverträge bestehen oder bestehende sektorale Vereinbarungen nicht für alle ArbeitgeberInnen einer Branche durch Entscheid des Arbeitsministeriums generelle Gültigkeit erlangt haben (sogenannte Allgemeinverbindlicherklärung), verbleiben den Beschäftigten nur die Regelungsmöglichkeiten des individuellen Arbeitsvertrags und damit vielfach lediglich die Übernahme des gesetzlich fixierten Mindestlohns. In seinem Niveau liegt dieser bei maximal 50% der Durchschnittsentgelte in einem Lande, in Osteuropa üblicherweise jedoch weit darunter (vgl. Übersicht 5).

Übersicht 5: Anteil der Mindestlöhne am jeweiligen nationalen Durchschnittslohn

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

Für die Abschätzung der weiteren Entwicklung ist allerdings anzumerken, dass bis 2008 teilweise überproportionale Anhebungen der Mindestlohnsätze gerade in denjenigen MOE-Ländern erfolgten, die im EU-Vergleich im unteren Segment der EinkommensbezieherInnen rangieren. 2008 haben sich die Mindestlöhne gegenüber den Vorjahreswerten wie folgt erhöht:

Lettland	+ 32,8%
Rumänien	+ 28,2%
Bulgarien	+ 22,2%
Estland	+ 20,8%
Polen	+ 20,2%
Litauen	+ 16,7%.

Diese sehr hohen Anpassungen in den Randzonen Nordost- und Südosteuropas mit ihren Niedrigstverdiensten rührten in erster Linie aus den fühlbaren Zwängen eines sich immer stärker bemerkbar machenden Fachkräftemangels in diesen Ländern. In Bulgarien und Rumänien ist rund ein Fünftel des Erwerbspersonenpotenzials außer Landes tätig. In den baltischen Staaten wurden wegen des Weggangs zahlreicher Krankenschwestern und ÄrztInnen derartige Lücken in die Gesundheitsversorgung gerissen, dass man diesem Negativtrend nur durch eine Erhöhung der Mindestlöhne im 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, bei den Einkommen im öffentlichen Dienst 2008 zwischen 9% und 10% zuzulegen.

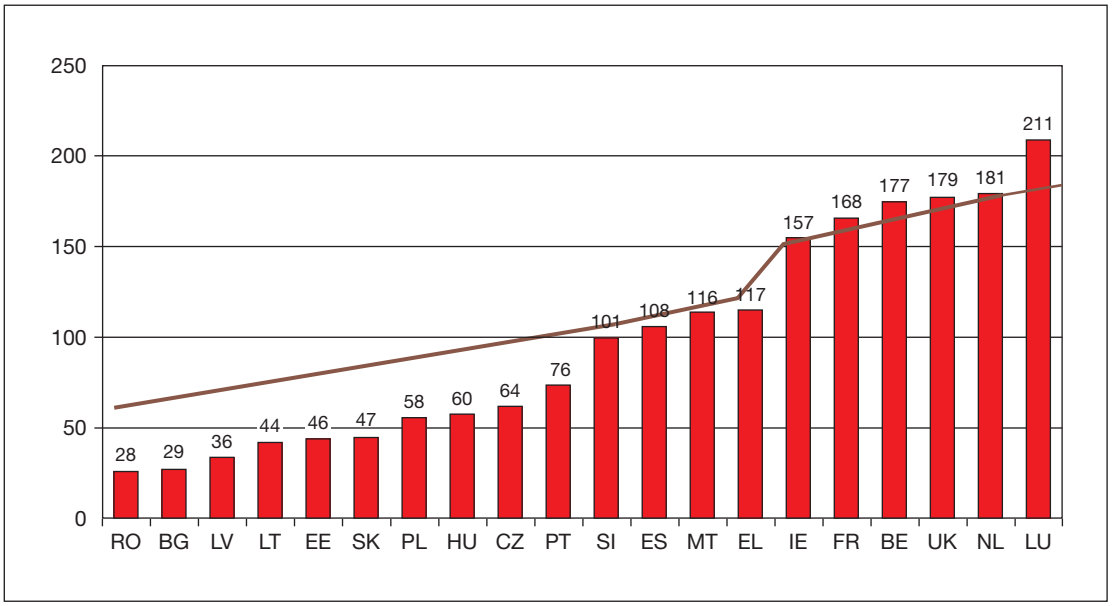
2009 allerdings hat sich dieser Trend als Folge der globalen Krise in sein Gegenteil verkehrt, fühlbar neben den BezieherInnen von Mindestlöhnen vor allem auch im öffentlichen Sektor:

Lettland	Kürzungen im öffentlichen Dienst > 20%; Mindestlohn minus 12,5%
Litauen	Einschnitte im öffentlichen Sektor
Estland	Keine Mindestlohnerhöhung 2009
Rumänien	Lohnstop im öffentlichen Sektor
Ungarn	Mindestlohnerhöhung real: + 1,4%
Slowenien	Rücknahme des Lohnabschlusses im öffentlichen Dienst von 9,9 auf 7,1%
Kroatien	Lohnreduzierung im öffentlichen Sektor um 6%-10%

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

Dabei liegen die Mindestlohnsätze in Osteuropa ohnehin vielfach deutlich unter der von der EU definierten Armutsschwelle von 60% der Durchschnittseinkommen eines Landes. Grafik 8 zeigt die breite Streuung der Höhe der Mindestlöhne in der EU-27 um den europäischen Durchschnittswert (= 100, in Kaufkraftstandards) und deren jeweilige Lage in Bezug auf die nationalen Durchschnittseinkommen:

Grafik 8: Index der Mindestlohnsätze und Armutsschwelle in der EU in Relation der Mindestlöhne zum EU-Mittelwert (= 100, in Kaufkraftstandards)*



* Durchgezogene Linie: Armutsschwelle nach EU-Definition (= < 60% der Durchschnittsentgelte).

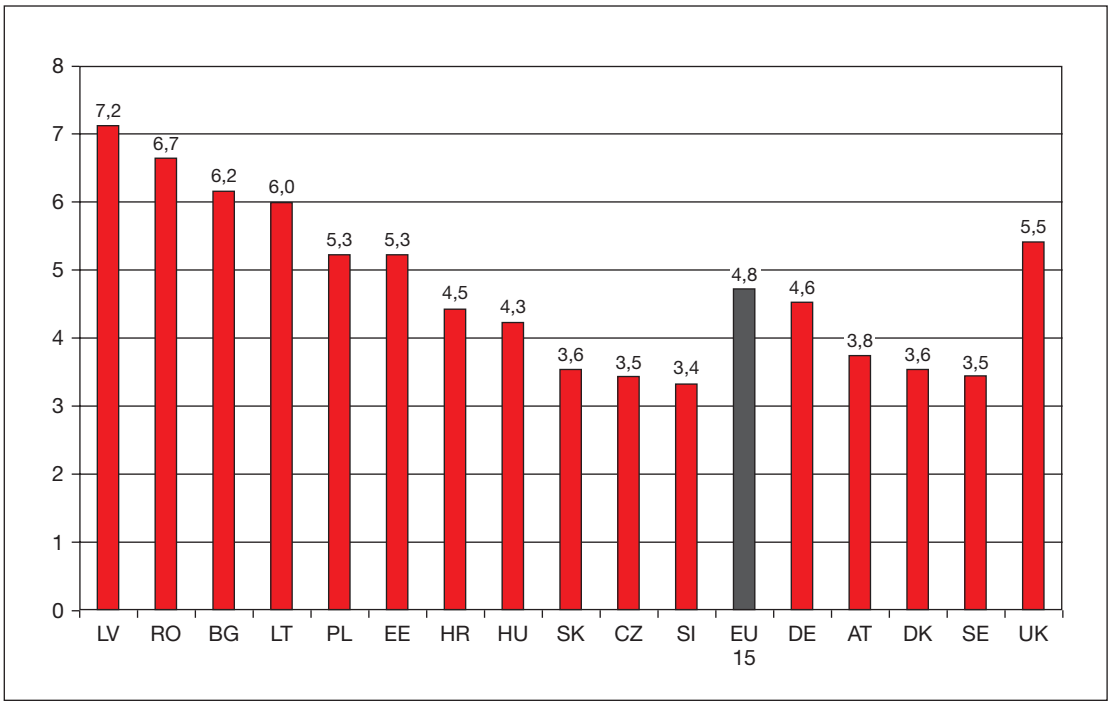
Hinzu kommt, dass als Folge fehlender und die Lohndifferenzierungen im Land oder in der Branche ausgleichender sektoraler Tarifverträge oft eine erhebliche Lohnungleichheit vorherrscht. Der prozentual niedrige Anteilswert des staatlich fixierten Mindesteinkommens am nationalen Durchschnittseinkommen, wie oben aus Übersicht 5 erkennbar, ergibt rein logisch, dass es hier immer auch BezieherInnen sehr hoher Arbeitseinkommen in dem betreffenden Land geben muss. Diese Relationen spiegeln sich in Grafik 9 wieder, die das jeweilige Verhältnis der Einkommen der 20% der Spitzen- zu den Einkommen der 20% der NiedrigstverdienerInnen aufzeigt.

Eine extreme Ungleichheit erweist sich gar zwischen dem jeweiligen Verhältnis der Frauen- zu den Männerlöhnen pro Stunde im nationalen Durchschnitt. Der sogenannte gender pay gap, die Lücke zwischen den entsprechenden Arbeitsentgelten für männliche oder weibliche ArbeitnehmerInnen, beläuft sich im EU-Durchschnitt auf rund 17%. Dieser Wert streut indessen in den Mitgliedsländern der EU in West- wie auch in Osteuropa in hohem Maße um diesen Mittelwert – am extremsten in Estland und der Slowakei, aber auch weit überproportional in Österreich, Deutschland sowie ebenfalls in den skandinavischen Ländern. Dies – obgleich gerade in den nordosteuropäischen Ländern der Frauenanteil an den Gewerkschaftsmitgliedern überproportional hoch ist – im Gegensatz wiederum zu bestimmten kontinentaleuropäischen:

Lettland	68,0%
Estland	64,1%
Polen	60,0%
Litauen	56,3%
Finnland	54,7%
Norwegen	52,1%
Deutschland	31,8%
Österreich	33,3%
Niederlande	41,1%
Slowakei	41,9%

Umgekehrt finden sich nur sehr moderate Unterschiede zwischen den Stundenlöhnen von Männern und Frauen in Polen (7,5%) und Slowenien (8,3%) (vgl. European Foundation 2009, 59).

Grafik 9: Höhere Lohnungleichheit in Osteuropa als in Westeuropa*



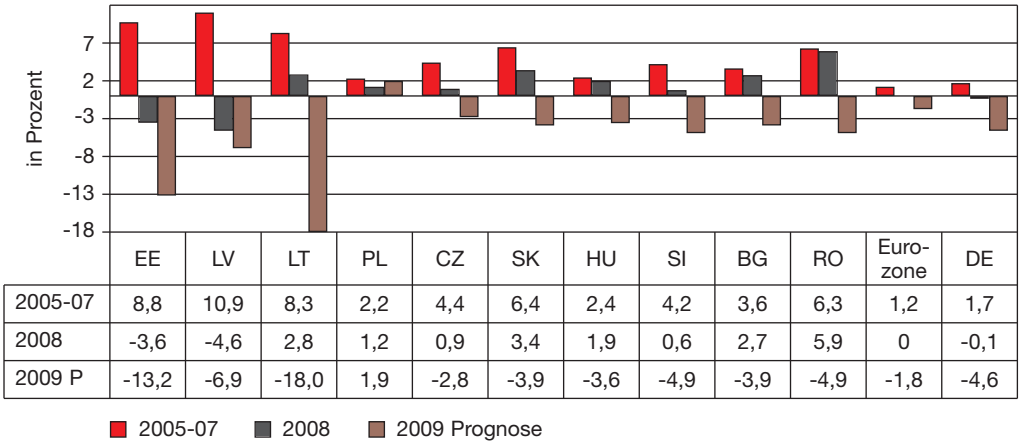
* Verhältnis der Einkommen der 20% der Spitzen- zu den 20% der NiedrigstverdienerInnen.

Quelle: Eurostat 2010; eigene Berechnungen.

9. AUSSICHTEN DER VERTEILUNGSPOLITIK DURCH TARIFVERTRAG IN DER AKTUELLEN KRISE

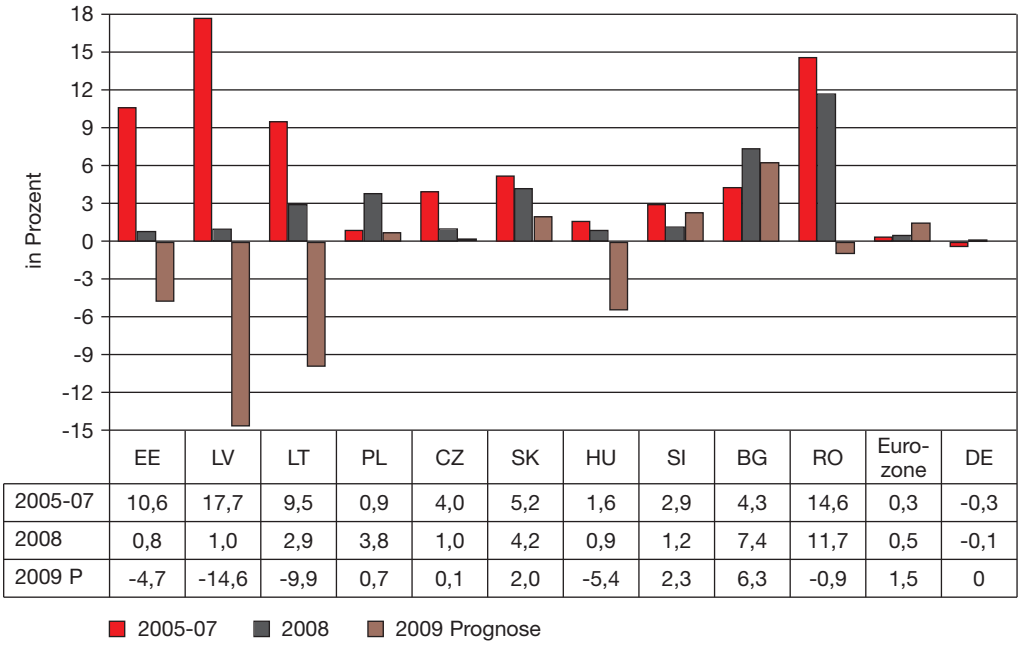
Die globale Wirtschaftskrise hat die Rahmenbedingungen für die weitere soziale und ökonomische Annäherung der neuen Mitgliedsländer an das europäische Durchschnittsniveau deutlich verändert. Lagen bisher die Wachstums- und Produktivitätsfortschritte in Osteuropa deutlich über denen in Westeuropa, so kippte dieses Verhältnis 2009 nahezu ausnahmslos in sein Gegenteil um (vgl. im Einzelnen Grafik 10).

Grafik 10: Trendumkehr der bisher hohen Zuwachsraten der Produktivität 2009



	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	BG	RO	Euro-zone	DE
2005-07	8,8	10,9	8,3	2,2	4,4	6,4	2,4	4,2	3,6	6,3	1,2	1,7
2008	-3,6	-4,6	2,8	1,2	0,9	3,4	1,9	0,6	2,7	5,9	0	-0,1
2009 P	-13,2	-6,9	-18,0	1,9	-2,8	-3,9	-3,6	-4,9	-3,9	-4,9	-1,8	-4,6

Grafik 11: EU-Prognose der Reallohnerhöhungen: wenig Lohnverluste trotz Krise



	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	HU	SI	BG	RO	Euro-zone	DE
2005-07	10,6	17,7	9,5	0,9	4,0	5,2	1,6	2,9	4,3	14,6	0,3	-0,3
2008	0,8	1,0	2,9	3,8	1,0	4,2	0,9	1,2	7,4	11,7	0,5	-0,1
2009 P	-4,7	-14,6	-9,9	0,7	0,1	2,0	-5,4	2,3	6,3	-0,9	1,5	0

Quelle: Kohl 2009, 39; eigene Berechnungen.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

10. KONTROLLE DER UMSETZUNG VON ARBEITNEHMER/INNEN- UND KOALITIONSRECHTEN

Eine europaweite Konvergenz der Löhne und Arbeitsbedingungen als wesentliche Voraussetzung der Abwehr eines ständigen Sozialdumpings in den alten wie auch neuen EU-Ländern ist ein Prozess, der nach aller Erkenntnis noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird. Ihr Tempo ist zunächst primär von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eines jeden Landes abhängig. Wachstum und Produktivität entwickelten sich in Osteuropa in den letzten Jahren gerade in den oben erwähnten geographischen Randzonen in rasantem Ausmaß. Es ist jedoch eine Frage der Aufstellung der Sozial- und Tarifpartner und der jeweiligen Art der Entgelt- und Verteilungspolitik, inwieweit sich die ökonomisch gegebenen Handlungs- und Verteilungsspielräume auch in Zukunft jeweils nutzen lassen. Damit rückt erneut die praktizierte Koalitionsfreiheit sowie die faktische Umsetzbarkeit gewerkschaftlicher Rechte in der Praxis ins Blickfeld.

Eine ungeschmälerte Umsetzung und Kontrolle der durch internationale Mindeststandards definierten Rechte von ArbeitnehmerInnen und Gewerkschaften hängt, abgesehen von ihrer juristischen Beschreibung im geltenden Recht, immer von der Existenz und dem Funktionieren folgender wesentlicher Akteure und Instanzen ab:

- einer arbeitsplatznahen Interessenvertretung mit garantierten Kompetenzen
- dem Wirken von Institutionen zur Regelung individueller und kollektiver Konflikte (paritätische Einigungsstellen mit neutralen Vorsitzenden, Mediation, Vereinbarung, Schlichtungs- und Schiedsverfahren)
- einer ausreichend ausgestatteten Arbeitsinspektion mit wirksamen Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten, und nicht zuletzt
- einer spezialisierten Arbeitsgerichtsbarkeit mit zeitnahen Entscheidungen bei Verletzungen vorhandener rechtlicher Normen – soweit möglich unter Beteiligung von VertreterInnen beider Seiten z.B. durch LaienrichterInnen oder BeisitzerInnen – und einem uneingeschränkten Vollzug der erfolgten rechtskräftigen Urteile.

Dass die Schaffung gerade dieses strategisch entscheidenden juristischen Hebels zur Kontrolle und damit Anhebung der Arbeitsstandards, so sehr sie auch allenthalben von den Gewerkschaften gefordert wird, bisher – mit Ausnahme einer inzwischen bewährten Praxis in Ungarn und Slowenien – von den betreffenden Regierungen vornehmlich aus fiskalischen Gründen abgewehrt wird, ist ein folgenschweres Hemmnis für die Entfaltung geregelter Arbeitsbeziehungen.

Solange keine gesonderten Arbeitsgerichte über mehrere Instanzen, verbunden mit vorgerichtlichen Einigungsmöglichkeiten, oder zumindest besondere Kammern für Arbeitssachen im Rahmen der ordentlichen Gerichte eingerichtet sind, bleiben jene Mängel bestehen, die in einer Befragung von JuristInnen und GewerkschaftsexpertInnen in MOE stets angeführt werden, wie u.a.:

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

- Verfahrensdauern von bis zu drei und mehr Jahren bleiben ohne abschreckende Wirkung und sind keine zumutbare Lösung schwebender arbeitsrechtlicher Verfahren; es herrscht hier vielmehr verbreitet ein exzessiver Rückstau

- Ausgesprochene Urteile werden von der beklagten Seite nicht respektiert und der Vollzug nicht vollstreckt, letzteres u.a. auch bei Kündigungsschutzklagen zu Unrecht entlassener Gewerkschaftsmitglieder oder MandatsträgerInnen. Die Pflicht zur Wiedereinstellung wird ignoriert oder vielfach nur durch Abfindungszahlungen beglichen

- Ordentliche Gerichte gelten oft als arbeitgeberfreundlich („wirtschaftliche Argumente und Interessen genießen Vorrang"), sie bescheinigen einer Klage „mangelnde gesellschaftliche Relevanz" oder sprechen zu niedrige Strafen aus

- Gewerkschaften beklagen darüber hinaus ein fehlendes Vertretungs- und Klagerecht bei individuellen Verfahren wegen Verstößen gegen Arbeitsrechtsnormen.

In Deutschland gehen demgegenüber beispielsweise jährlich über eine halbe Million Klagen bei den Arbeitsgerichten ein. Mehr als die Hälfte der Streitfälle – überwiegend Kündigungs- und Entlohnungsprobleme sowie Fragen der Mitbestimmung der Vertretung der ArbeitnehmerInnen – werden durch vorgerichtliche Kompromissfindung (gütliche Einigung) zwischen den Parteien anstelle eines Urteils gelöst. Beteiligt sind neben professionellen RichterInnen dabei auch LaienrichterInnen der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite. Dadurch wird eine relativ zeitnahe Kontrolle bei Verstößen erzielt. Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt hier sieben Monate, bei einer Revision in den höheren Instanzen kommen gegebenenfalls zwölf Monate hinzu.

Gemessen an dem Erfordernis der erweiterten Geltendmachung von ArbeitnehmerInnen- und Gewerkschaftsrechten liegen die hauptsächlichen Defizite in Mittelosteuropa als Ergebnis der hier vorgelegten Bilanz zusätzlich in

- den praktischen Hindernissen und Einschränkungen der Koalitionsfreiheit (Gewerkschaftsbeitritt und -betätigung, Ausübung des Streikrechts und notwendiger Druckmittel gegen Verstöße bestehender Tarifnormen)

- eklatanten Lücken der betrieblichen Interessenvertretung und einer damit verbundenen defizitären Tarifvertragspraxis

- einer vielfach unzulänglichen Kontrolle der Gewerbeaufsicht als Folge sowohl „fehlenden Engagements" und Personals wie auch unzureichender Sanktionsmöglichkeiten – trotz einer Vielzahl der hier immer wieder festgestellten Verletzungen bestehender Vorschriften.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

11. FOLGEN FÜR DIE EU-INTEGRATION UND DAS EUROPÄISCHE SOZIALMODELL

Der Prozess der mittlerweile weitgehend abgeschlossenen Transformation der vormals sozialistischen Staaten und ihrer Integration in die EU hat in Mittelosteuropa einen neuen Typus der industriellen Beziehungen entstehen lassen, der keinem der bisher in Europa dominierenden Modelle zur Gänze zugeordnet werden kann. Weder dem nordeuropäisch-skandinavischen, dem mitteleuropäischen, dem romanischen, noch dem angelsächsischen, obwohl viele Parallelen zu Letzterem erkennbar sind. Dieses „osteuropäische Arbeitsbeziehungsmodell“ (vgl. Kohl/Platzer 2004) lässt sich im Unterschied zu den bestimmenden und das EU-Sozialmodell konstituierenden Trends in Westeuropa durch bestimmte strukturell gegensätzliche Charakteristika umreißen, wie sie oben in Übersicht 1 dokumentiert wurden.

Angesichts dieser Sachlage stellt sich die Frage, inwieweit die tragenden Elemente des Europäischen Sozialmodells künftig vermehrt Eingang in die Arbeitsbeziehungspraxis Mittelosteuropas finden können, oder ob nicht – als Negativszenario – diese Elemente unter dem Druck der globalen neoliberalen Deregulierung ihre Gestaltungskraft einbüßen. Die Idee des „sozialen Europa“ würde damit zusätzlich in Frage gestellt. Sie ist derzeit ohnehin durch bestimmte Weichenstellungen auf EU-Ebene und besonders durch die jüngsten Urteile des EuGH zum Vorrang der Marktfreiheiten vor sozialen Grundrechten belastet. Ganz zu schweigen von den derzeit noch kaum absehbaren weiteren Folgen der aktuellen Weltwirtschaftskrise.

War es zu Beginn der Transformation zunächst so, dass durch die Orientierung an den Arbeitsstandards Westeuropas ein „Sogeffekt“ nach oben festzustellen oder zumindest zu erhoffen war, hat sich im Zuge einer Vielzahl von Standortverlagerungen mittlerweile ein umgekehrter Trend eingestellt: Unter Verweis auf die niedrigeren MOE-Standards und die durch Steuer- und Sozialdumping geförderten Wettbewerbsverzerrungen ist ein Abwärtsdruck auf die bestehenden Arbeitsbedingungen und Tarifnormen in der gesamten EU wirksam geworden.

Damit verläuft aber auch der sozioökonomische Konvergenzprozess in der EU anders als notwendig. Sein Tempo ist langsamer als ökonomisch möglich, bedingt durch Defizite der Strukturen der Arbeitsbeziehungen. Die Lösung der offensichtlichen Diskrepanzen zwischen Ost- und Westeuropa kann mittel- und langfristig daher nur in einer forcierten Annäherung und damit weiteren Integration im Rahmen eines erweiterten Europa bestehen. Dies verlangt als Voraussetzung eine verstärkte Förderung der Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa wie auch den Aufbau und die erweiterte Nutzung der vorhandenen nationalen und transnationalen Beteiligungsstrukturen. Praktisch bedeutet dies

- Einen dringend notwendigen Ausbau des Sozialdialogs in Betrieben und Unternehmen entsprechend der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation: wesentliche Voraussetzung dafür ist die Errichtung einer Interessenvertretung in allen Unternehmenseinheiten einschließlich der immer zahlreicheren KMU

- Ebenso wichtig erscheint ein auch nach der Beitrittsphase weiterhin intensiver internationaler Erfahrungsaustausch durch organisierte Praktika, gemeinsame Seminare und Trainings (u.a. in Verhandlungstechniken) ebenso wie eine verstärk-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 18–43

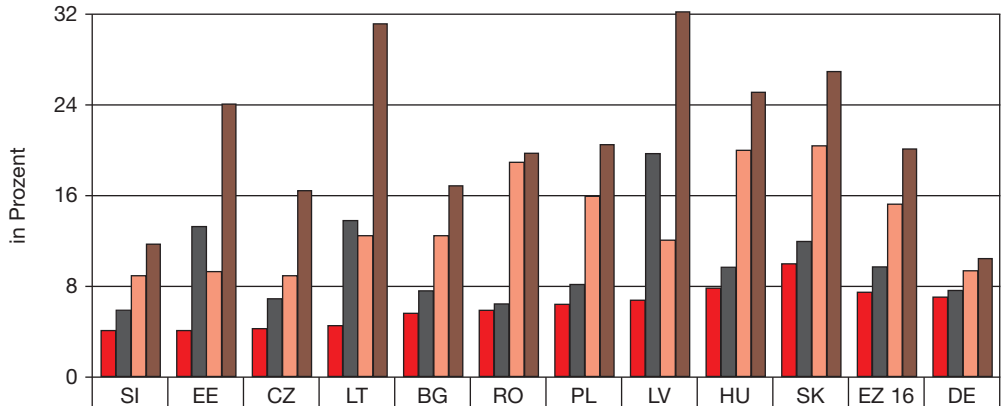
te Kooperation in den bestehenden Europäischen Betriebsräten, den grenzüberschreitenden Interregionalen Gewerkschaftsräten (IGR) sowie im Rahmen gemeinsamer Aktionen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB)

- Daraus sind auch neue Impulse für erfolgreiche Image-Kampagnen und die Mitgliederwerbung unter Nutzung von westlichen Erfahrungen des „Organizing“ zu erwarten

- Transnationale Tarifkoordination ist gerade in kritischen Zeiten unerlässlich zur Aufrechterhaltung von Standards und einer angemessenen Verteilungspolitik v.a. auf sektoraler Ebene.[2]

Was die langfristige Konvergenzprognose betrifft, hat die EU-Kommission festgestellt, dass das Einholen des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der EU im Falle Slowenien bei einer Fortsetzung des bisherigen Trends bereits innerhalb der nächsten 15 Jahre erreicht sein wird. Demgegenüber würde diese Zielmarge in den EU-Randgebieten in Südosteuropa und im Baltikum und Polen erst in drei bis vier Jahrzehnten möglich sein (vgl. European Commission 2006, 52). Die durch die bisherige Migration in diesen Ländern bewirkten Engpässe des Arbeitskräftereservoirs in Teilarbeitsmärkten dürften diesen Anpassungsdruck an EU-Niveaus allerdings, wie in den vergangenen Jahren ersichtlich, bei einer Restabilisierung der Wirtschaft wiederum beschleunigen helfen.

Grafik 12: Arbeitslosenraten: Migration konnte bisher den Arbeitsmarkt in Mittelosteuropa entlasten – außer bei jüngeren ArbeitnehmerInnen



	SI	EE	CZ	LT	BG	RO	PL	LV	HU	SK	EZ 16	DE
alle: 9/08	4,1	4,2	4,3	4,6	5,6	5,9	6,5	6,8	7,9	10,0	7,5	7,1
alle: 9/09	5.9	13,3	7,0	13,8	7,6	6,4	8,2	19,7	9,7	12,0	9,7	7,6
16-25: 9/08	9,0	9,3	9,0	12,5	12,5	18,9	15,9	12,1	20,0	20,4	15,3	9,3
16-25: 9/09	11,7	24,1	16,5	31,2	16,8	19,8	20,5	33,6	25,2	27,0	20,1	10,4

[2] Vgl. das Beispiel des „Wiener Memorandum“ mit seiner tarifpolitischen Abstimmung innerhalb der mittel- und südosteuropäischen Verbände der Metallbranche in Österreich, Tschechien, der Slowakei, Slowenien, Ungarn, Kroatien und der bayerischen IG Metall, einschließlich gemeinsamer Seminare, Aktionen und öffentlicher Demonstrationen.

Dieser Entlastungseffekt auf dem Arbeitsmarkt wurde allerdings, wie die jüngste Entwicklung der Arbeitslosendaten aufzeigt (vgl. Grafik 12), durch die Krise nun ebenfalls abgeschwächt. Lag die Marge der Arbeitslosigkeit in Mittelosteuropa bis 2008 unter den Durchschnittsziffern Westeuropas, so ist diese im Verlauf des Jahres 2009 im Baltikum, der Slowakei und Ungarn im Vergleich zum Vorjahr dramatisch angestiegen.

Diese Entwicklung erweist sich als besonders gravierend für jüngere ArbeitnehmerInnen und Arbeitsuchende bis 25 Jahre. Die Bewältigung ihrer Zukunftsprobleme ist mitentscheidend auch für das Gelingen eines sozialen Europa der Zukunft.

BIBLIOGRAPHIE

Carley, Mark (2009), Trade union membership 2003–2008, EU-Foundation, Dublin, download: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0904019s/tn0904019s.htm.

European Commission (2006), Enlargement, two years after: an economic evaluation, download: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7548_en.pdf.

European Commission (2008), Application of Directive 2002/14/EC in the EU, download: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07863-ad01.en08.pdf.

European Commission (2009), European Economic Forecast – autumn 2009 (Statistical Annex) download: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16106_en.pdf.

European Foundation for the Improvement of living an working conditions (2008), Impact of the information and consultation directive on industrial relations; download: http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tn0710029s/tn0710029s.pdf.

Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin (2006/2007), „Capacity building for Social Dialogue" auf nationaler, sektoraler und betrieblicher Ebene. Reports aus 14 neuen EU-Mitglieds- und Kandidatenländern zur Lage der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen, download: http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/socialdialogue.htm.

Eurostat (2010), Inequality of income distribution – Income quintile share ratio (last Update 17. 03. 2010); download: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/printTable.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsisc010&printPreview=true.

Internationaler Gewerkschaftsbund (IGB) (2009), Jährliche Übersicht über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten; download: http://survey09.ituc-csi.org.

Kohl, Heribert und Hans-Wolfgang *Platzer* (2004), Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich, Baden-Baden – englische Version Brüssel (EGI).

Kohl, Heribert (2009), Koalitionsfreiheit, Arbeitnehmerrechte und sozialer Dialog in Mittelosteuropa und im westlichen Balkan (Hg. Friedrich Ebert Stiftung, Hans Böckler Stiftung, Otto Brenner Stiftung, ETUI) download: http://library.fes.de/pdf-files/id/06604.pdf – auch in englischer Lang- und Kurzfassung abrufbar: http://library.fes.de/pdf-files/id/06606.pdf (bzw.: …/06605.pdf).

Van Gyes, Guy, Heribert *Kohl,* Steffen *Lehndorff,* Sebastian *Schief* und Tom *Vandenbrande* (2007), Industrial relations in EU member states 2000-2004. Synthesis report for the European Foundation, Dublin; download: www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0715.htm.