

REZENSIONARTIKEL

Die Gewerkschaften der EU-Länder unter neoliberalem Druck

REZENSENT

Michael Mesch*

WERK

Waddington, Jeremy/Müller, Torsten/Vandaele, Kurt (Hg.) (2023).

Trade unions in the European Union. Picking up the pieces of the neoliberal challenge.

Brüssel u. a., Peter Lang. 1.180 Seiten. Taschenbuch. 88,36 EUR.

ISBN 978-2-87574-634-4

ZUSAMMENFASSUNG

Zwischen 2000 und 2020 standen die Gewerkschaften in den EU-Ländern unter teils massivem Druck durch neoliberale Politiken auf der nationalen und der europäischen Ebene. Basierend auf 27 Länderberichten einschlägig Forschender fassen die Herausgeber die konkreten neoliberalen Herausforderungen, die Auswirkungen auf die gewerkschaftlichen Machtressourcen und die unterschiedlichen Anpassungsstrategien der Gewerkschaften zusammen. Auf diese Weise bietet der Band ein umfassendes und nuanciertes Bild der Lage der europäischen Gewerkschaften.

DOI

10.59288/wug501.132

Die neoliberalen Herausforderungen der europäischen Gewerkschaften begannen mit der neoliberalen Wende der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Westeuropa, die 1979 mit dem Wahlsieg von Margaret Thatcher in Großbritannien einsetzte. Mit dem Eintritt der Euro-Länder in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion Anfang 1999 verstärkte sich die Ausrichtung der dortigen Wirtschaftspolitik auf u. a. Deregulierung und Integration der Finanzmärkte, Vorrang strikter Teuerungsziele vor Beschäftigungszielen, Privatisierung sowie Arbeitsmarktflexibilisierung weiter, womit sich die neoliberalen Herausforderungen für

* Bis zu seiner Pensionierung Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Arbeiterkammer Wien

die Gewerkschaften intensivierten. Im Zuge der Austeritätspolitik während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 bis 2013 gerieten die Gewerkschaften selbst und deren Lohnsetzungsmacht in zahlreichen EU-Ländern ins Visier einschlägiger Maßnahmen.

Der vorliegende Band befasst sich mit den Auswirkungen der neoliberalen Politiken der nationalen Regierungen, der Unternehmensverbände und Unternehmen sowie der EU zwischen 2000 und 2020 auf die Gewerkschaften und deren Machtressourcen in den EU-Mitgliedsländern sowie mit den gewerkschaftlichen Reaktionsweisen und Anpassungsstrategien. Die letzte derart umfassende Bestandsaufnahme und Analyse der Lage der Gewerkschaften unternahm das EGI im Jahr 2000 (Hoffmann/Waddington 2000).

Das von den Herausgebern verfasste Kapitel 1 bietet eine Einführung in zentrale Elemente neoliberaler Politiken, insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsmärkte, die Arbeitsbeziehungen und die Lohnsetzung, sowie wichtige Auswirkungen davon.

In den 27 Länderkapiteln setzen sich die Forschenden mit den sehr unterschiedlichen neoliberalen Politiken, mit den Konsequenzen derselben für die gewerkschaftlichen Machtressourcen sowie mit den Reaktionsweisen und Anpassungsstrategien der Gewerkschaften auseinander. Alle Länderberichte beschäftigen sich mit neun Themenbereichen: wesentliche Merkmale des Arbeitsbeziehungssystems; Struktur der Gewerkschaftsbewegung und gewerkschaftliche Demokratie; Organisationsgrad; personelle und materielle Ressourcen der Gewerkschaften; Kollektivvertragsverhandlungen und Gewerkschaften in den Betrieben; Arbeitskonflikte; Gewerkschaften im politischen System; gesellschaftliche Machtressourcen der Gewerkschaften; Europapolitiken der Gewerkschaften.

Basierend auf ihrer Auswertung der 27 Länderkapitel fassen die Herausgeber im abschließenden Kapitel 29 die konkreten neoliberalen Herausforderungen für die Gewerkschaften und das europäische soziale Modell, die Auswirkungen auf die gewerkschaftlichen Machtressourcen und die wichtigsten Komponenten der unterschiedlichen Anpassungsstrategien der Gewerkschaften zusammen.

Neoliberale Herausforderungen

Seit Anfang der 1980er-Jahre setzte sich in der EU nach und nach eine neoliberale Orientierung der Wirtschaftspolitik durch. Sie beinhaltete Binnenmarktintegration, Handelsliberalisierung nach außen, Deregulierung der Finanzmärkte, Beschränkung der jährlichen Budgetdefizite ohne Berücksichtigung der „goldenen Regel“ in Bezug auf öffentliche Investitionen, Senkung der Staatsverschuldung, Steuersenkungen für die Reichen (unter Verweis auf die Trickle-down-Hypothese), Rückbau des Sozialstaats, Priorität der Kontrolle der Inflation auf Kosten der Beschäftigung, Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen sowie Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte und zielte letztlich auf eine Zurückdrängung staatlichen Einflusses und die Entmachtung der Gewerkschaften ab. Insbesondere sollten Kollektivvertragsverhandlungen dezentralisiert und die Lohnsetzung wenn möglich über-

haupt dekollektiviert werden, Regulierungen sollten durch tripartite neokorporatistische Arbeitsbeziehungsinstitutionen eingeschränkt oder abgeschafft und die Gewerkschaften von der Teilnahme an der wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerung ausgeschlossen werden. Zur Begründung wurde argumentiert, Gewerkschaften, Kollektivverträge und Arbeitsmarktregulierungen durch die Arbeitsmarktverbände wären Arbeitsmarkttrigiditäten, die beseitigt werden müssten, um das bestmögliche Funktionieren der Marktwirtschaft zu gewährleisten.

Und wie sah es um die Weiterentwicklung der sozialen Dimension Europas aus? Dazu halten die Herausgeber im Vorwort fest: „(T)he EU has distanced itself in practice, if not rhetorically, from the promotion of a European social dimension, especially between 1999 and 2014; the social policy measures that were adopted comprised many soft law elements, weak minimum standards and no attempt to upwardly harmonize social policy“ (34). Insbesondere während der Kommissionspräsidentschaft von Manuel Barroso (2004 bis 2014) waren Elemente der neoliberalen wirtschafts- und sozialpolitischen Agenda bestimmend für die Ausrichtung der EU-Politik. Die Asymmetrie zwischen marktdurchsetzenden und marktkorrigierenden Maßnahmen verstärkte sich. Hinzu kam, dass einige Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs den Binnenmarktfreiheiten Priorität gegenüber den Rechten der unselbstständig Beschäftigten gaben. Erst in den letzten Jahren zeichnete sich im Hinblick auf die Förderung und den Ausbau der sozialen Dimension Europas eine Wende ab.

Die Betroffenheit der Gewerkschaften von den neoliberal inspirierten Politiken der Regierungen, der Unternehmensverbände und der Unternehmen sowie der EU waren in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich (Dølvik/Martin 2015; Müller et al. 2019), denn die betreffenden Wirtschafts- und Sozialpolitiken variierten stark in Breite, Zusammensetzung und Intensität. Ausschlaggebend für diese Varianz waren zum einen die jeweiligen Prioritäten der maßgeblichen politischen Parteien. Aufgrund der Schwäche oder des Verschwindens von sozialdemokratischen Parteien bzw. der Übernahme neoliberaler Positionen durch diese verloren die Gewerkschaften ihre traditionellen Verbündeten.

Zum anderen war die Widerstandskapazität der Gewerkschaften sehr verschieden, in Abhängigkeit von der Ausstattung mit Machtressourcen, v. a. der Einbettung in die soziale Marktwirtschaft und das Arbeitsbeziehungssystem. Beispielsweise gaben diese den Gewerkschaften in den Ländern des nordeuropäischen Neokorporatismus und der kontinentalen Sozialpartnerschaft die Möglichkeit, sich während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 bis 2013 im Rahmen des Krisenkorporatismus aktiv an der Bekämpfung der Krisenfolgen zu beteiligen. Die Gewerkschaften in den von der Krise besonders betroffenen hoch verschuldeten und von der Troika finanziell unterstützten Ländern hatten diese Option nicht. Dort erfolgte ein frontaler Angriff auf die Institutionen der überbetrieblichen Lohnsetzung und die Kompetenzen tripartiter Gremien. In diesen Ländern sowie in allen anderen Staaten der EU-11 (Mittelost- und Südosteuropa: EST, LV, LT, PL, CZ, SK, H, SLO, HR, RO, BG) änderte der Neoliberalismus die Institutionen und Praktiken der Arbeitsbeziehungen grundlegend (Baccaro/Howell 2017).

Angriff auf überbetriebliche Kollektivverträge

Hauptziel neoliberaler Angriffe auf Institutionen im Bereich der Arbeitsbeziehungen waren die überbetrieblichen Kollektivverträge. Auf diese Weise suchten Regierungen, Unternehmensverbände und Unternehmen, die Regulierungskapazität der Gewerkschaften auf den Arbeitsmärkten einzuschränken. Dabei bedienten sie sich vielfältiger Einzelmaßnahmen:

- Unternehmensverbände zogen sich aus Branchenkollektivvertragsverhandlungen zurück bzw. weigerten sich, solche Verhandlungen überhaupt aufzunehmen. Manche Unternehmensverbände erhielten gar kein Mandat, überbetriebliche Kollektivvertragsverhandlungen zu führen.
- Die erwünschte Dezentralisierung der Kollektivverträge wurde auf unterschiedliche Weise erreicht: u. a. durch Verringerung der Regulierungsbreite von Branchenkollektivverträgen, die Umwandlung von Branchenkollektivverträgen in Rahmenvereinbarungen mit wenigen konkreten Regulierungen, die Aufhebung des Günstigkeitsprinzips, Öffnungsklauseln und restriktivere Kriterien für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Branchenkollektivverträgen.
- Eine weitere Vorgangsweise bestand darin, die Handlungsoptionen der Gewerkschaften einzuschränken, indem strengere Kriterien für die Anerkennung von Gewerkschaften als repräsentative Interessenvertretungen und Verhandlungspartner in Betrieben bzw. Unternehmen (für Betriebsvereinbarungen oder Unternehmenskollektivverträge) sowie auf Branchenebene (für Branchenkollektivverträge) in Kraft gesetzt wurden. In einigen Ländern erhielten Betriebsräte bzw. unter bestimmten Bedingungen auch andere nichtgewerkschaftliche Vertretungskörper die Berechtigung zum Abschluss von Unternehmenskollektivverträgen.
- In vielen EU-11-Ländern erfolgten auf Betreiben der Regierungen und von Unternehmensverbänden teils massive Einschränkungen der Kompetenzen tripartiter Arbeitsbeziehungs-gremien. Meist wurden infolgedessen aus Entscheidungs-gremien reine Beratungs-gremien.

Besonders intensiv und umfassend waren neoliberale Interventionen im Bereich der Arbeitsbeziehungen während der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 bis 2013. In einem damals viel zitierten Bericht der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der EU-Kommission wurden u. a. die Senkung der gesetzlichen Mindestlöhne, die Dezentralisierung von Kollektivvertragsverhandlungen und die Verringerung des kollektivvertraglichen Deckungsgrads sowie eine allgemeine Reduktion des gewerkschaftlichen Einflusses auf die Lohnentwicklung als „beschäftigungsfreundliche Reformen“ gelobt (European Commission 2012).

In den neun von der Krise besonders betroffenen hoch verschuldeten EU-Ländern, die finanzielle Unterstützungen von der Troika (EU, EZB, IWF) bzw. von EU und IWF in Anspruch nahmen (GR, CY, I, E, P, RO, H, LV, IRL), unterlagen Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungs-institutionen frontalen Angriffen im Rahmen einer Strategie der Austeritätsprogramme und

inneren Abwertung, die den Regierungen dieser Länder diktiert oder von diesen aus Überzeugung mitgetragen wurde.

Im Gegenzug zur Gewährung dieser finanziellen Leistungen verpflichteten sich die betreffenden Länder zu fiskal-, lohn-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenpaketen unterschiedlicher Zusammensetzung: v. a. Durchführung weitreichender Haushaltsreformen und Austeritätsprogramme, umfassende Reformen im Bereich des Arbeitsmarkts und der sozialen Sicherung sowie Umsetzung einer deflationär wirkenden Strategie der inneren Abwertung, welche lohnpolitische Interventionen des Staates und Änderungen des Kollektivverhandlungssystems beinhaltete (Heimberger 2014).

In diesen Ländern zeigte sich die potenzielle Reichweite des während der Wirtschaftskrise praktizierten europäischen Interventionismus im Bereich der Lohn- und Kollektivvertragspolitik besonders deutlich. Die Vereinbarungen zwischen den nationalen Regierungen der neun EU-Länder, die finanzielle Hilfe von der Troika bzw. vom IWF und der EU erhielten, mit den jeweiligen Unterstützern enthielten hinsichtlich Lohn- und Kollektivvertragspolitik:

- erstens Lohnstopps und -kürzungen im öffentlichen Dienst,
- zweitens das Einfrieren bzw. die Senkung des nationalen gesetzlichen Mindestlohns und
- drittens Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen des Kollektivvertragsystems, die auf Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen und generell die Dekollektivierung und Deregulierung der Lohnfindung hinausliefen (Schulten/Müller 2013).

Folgen für die gewerkschaftlichen Machtressourcen

Welche Auswirkungen hatten die neoliberalen Herausforderungen der Gewerkschaften in den Jahren 2000 bis 2020 auf deren Machtressourcen?

Gewerkschaften verfügen gemäß dem Machtressourcenansatz (Schmalz/Dörre 2013; Schmalz/Dörre 2014; Urban 2014) über vier verschiedene Arten von Machtressourcen: strukturelle Macht, Organisationsmacht, institutionelle Macht und gesellschaftliche Macht.

Es bestehen zwei Formen struktureller Macht, nämlich Produktionsmacht und Marktmacht. Produktionsmacht beruht auf der Fähigkeit von Lohnabhängigen, die Produktionsprozesse zu stören und damit die Kapitalverwertung einzuschränken oder zu unterbrechen sowie Kosten, Absatzverluste und Profitentgang zu verursachen. Mobilisiert wird sie v. a. durch Streiks. Marktmacht von Lohnabhängigen resultiert aus Arbeitsmarktkonstellationen, die für diese günstig sind, also aus einem generell angespannten Arbeitsmarkt oder aus Arbeitskräfteknappheit in bestimmten Tätigkeitsfeldern, Berufen, Branchen und/oder Arbeitsmarktsegmenten. Sie wird aktiviert etwa durch die Drohung des Arbeitsplatzwechsels. Die

konjunkturunabhängige potenzielle Marktmacht von länger in einem Unternehmen tätigen Beschäftigten, insbesondere von hoch qualifizierten Angestellten und von Facharbeiter:innen, beruht darauf, dass sie über unternehmensspezifisches, nicht kodifiziertes Wissen verfügen, das für den Unternehmenserfolg von großer Bedeutung ist (Iversen/Soskice 2019).

Der Niedergang der europäischen Gewerkschaften seit den 1980er-Jahren ging in erheblichem Maße auf den Verlust struktureller Macht zurück. Im Finanzkapitalismus dominieren die Interessen des Finanzkapitals gegenüber jenen des Realkapitals und jenen der Lohnabhängigen. Die weltweit operierenden Konzerne befinden sich im strategischen Vorteil gegenüber den nach wie vor nur national oder höchstens regional (EU-weit) kooperierenden Gewerkschaften. Shareholder-Value-Orientierung, Globalisierung, Standortverlagerungen, vertikale Desintegration von Konzernstrukturen, intermediatisierte internationale Wertschöpfungsketten, Auslagerungen und andere Segmentierungsstrategien gegenüber den Arbeitskräften etc. untergraben die Produktionsmacht der Lohnabhängigen.

Die neoliberale Ausrichtung der Wirtschaftspolitik in der EU trug entscheidend zum Anstieg der Arbeitslosenrate und zur Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit bei. „Compared with the 1960s and 1970s, unemployment rates in the EU16 during the twenty-first century were universally higher. In nine Member States the average annual rate of unemployment after 2000 was higher than that recorded during the 1980s“ (50; Abb. 1.1). Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte hatten eine starke Zunahme des Anteils der atypischen Beschäftigung und von prekären Beschäftigungsverhältnissen zur Folge (50; Abb. 1.5). Hinzu kam die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die ein Absinken des Reservationslohns bewirkte. All dies schwächte die Marktmacht der Gewerkschaften.

Organisationsmacht von Lohnabhängigen entsteht durch den Zusammenschluss zu kollektiven Interessenvertretungen, also zu gewerkschaftlichen Betriebsorganisationen und Betriebsräten, zu Branchen- und Berufsgewerkschaften sowie Gewerkschaftsdachverbänden. Diese Interessenvertretungen bündeln die strukturelle Macht der unselbstständig Beschäftigten.

Die wichtigsten Kategorien organisatorischer Ressourcen von Gewerkschaften sind:

- Mitgliederzahl und Organisationsgrad
- Dienstleistungen für Mitglieder (selektive Anreize)
- Infrastrukturre Ressourcen (materielle und personelle Ressourcen)
- Organisationsstruktur (Effektivität und Effizienz sowie Flexibilität der Organisation)
- vertikale Steuerungsfähigkeit von Konföderationen und Einzelgewerkschaften
- horizontale Integration in Konföderationen und Einzelgewerkschaften
- Konzentrationsgrad einer nationalen Gewerkschaftsbewegung
- Partizipations- und Mobilisierungsbereitschaft der Mitglieder
- Solidarität und kollektive Identität

Der Organisationsgrad einer Gewerkschaft in einem bestimmten Arbeitsmarktsegment ist ein wichtiger Indikator für das Potenzial dieser Interessenvertretung, dort Marktmacht auszuüben, v. a. über Kollektivvertragsverhandlungen. Der (Netto-)Organisationsgrad wird definiert als Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten.

Die Unterschiede zwischen den Ländern und die länderweisen Veränderungen des Organisationsgrades können weitgehend durch drei institutionelle Variablen erklärt werden (Ebbinghaus/Visser 1999; Waddington 2014): 1.) Am wichtigsten ist der rechtlich (durch Gesetz oder Tarifvertrag) abgesicherte Zugang der Gewerkschaften zu den Betrieben, denn dieser gewährleistet direkten Kontakt zu den Mitgliedern, Rekrutierung von neuen Mitgliedern und das Angebot selektiver Anreize. 2.) Die Existenz einer von den Gewerkschaften (mit)verwalteten Arbeitslosenversicherung (Genter-System) bildet die Voraussetzung für einen sehr hohen Organisationsgrad. 3.) Die Beteiligung an sozioökonomischen Entscheidungsprozessen im Rahmen von neokorporatistischen Gremien schließlich sichert den Gewerkschaften Anerkennung auf nationaler Ebene und schafft ein günstiges Umfeld für deren Stabilität. Voraussetzung für diese Beteiligung wiederum ist die durch den Abschluss von Branchenkollektivverträgen erwiesene Kapazität zur Teilnahme an der Regulierung makroökonomisch bedeutsamer Arbeitsmarktsegmente.

Die Schwächung der europäischen Gewerkschaften fand ihren deutlichsten Ausdruck in sinkender Organisationsmacht. Seit ungefähr 1980, als die neoliberale Wende in der Wirtschafts- und Sozialpolitik einsetzte und sich die Ablösung des fordistischen Akkumulationsregimes beschleunigte, fällt in den meisten westeuropäischen Ländern der gewerkschaftliche Organisationsgrad (siehe Tabelle 1). Säkulare wirtschafts- und sozialstrukturelle sowie politische Veränderungen wie die Tertiärisierung der Beschäftigung, die zunehmenden Anteile atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse, steigende Lohnungleichheit, die Auflösung der industriellen Arbeitsmilieus, der sinkende politische Einfluss sozialdemokratischer Parteien, die neoliberale Wirtschaftspolitik, die es den Gewerkschaften erschwerte, die Teilhabe der unselbstständig Beschäftigten am Produktivitätsfortschritt zu sichern, und die Verbreitung neoliberaler Denkmuster durch politische Parteien und Medien trugen zum Rückgang des Organisationsgrads bei.

In den EU-16-Ländern sank der gewichtete Durchschnitt des gewerkschaftlichen Organisationsgrads von 28 % im Jahr 2000 auf 22 % 2018. Noch stärker war der Rückgang in den EU-11-Ländern. Dort fiel der gewichtete Durchschnitt von 26 % 2000 auf 14 % 2018 (75, Abb. 1.11).

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Netto-Organisationsgrads in ausgewählten EU-Ländern im Zeitraum 2000 bis 2017. Auf den ersten Blick fallen große Niveauunterschiede auf. Nur in vier Ländern, wo die Gewerkschaften an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung mitbeteiligt sind (Genter-System: B, DK, S, FIN), übertraf der Organisationsgrad die 50-Prozent-Marke. Zweitens ist zu konstatieren, dass der Organisationsgrad in allen Ländern eine sinkende Tendenz aufwies. Drittens streuten die Länder im Hinblick auf

das Ausmaß des Rückgangs stark. Und viertens war die fallende Tendenz sowohl bei den EU-16-Ländern als auch bei den EU-11-Ländern in den Jahren vor der großen Rezession 2000 bis 2008 stärker ausgeprägt als im Zeitabschnitt 2008 bis 2017 (Mesch 2020, 21).

Tabelle 1: Gewerkschaftlicher Netto-Organisationsgrad (%) 2000–2019 in ausgewählten EU-Ländern

	2000	2008	2013	2017	2018/19
A	36,9	29,6	27,8	26,7	26,3
D	24,6	19,0	18,0	16,7	16,3
NL	22,3	20,0	18,2	16,8	15,4
B	56,6	53,4	53,3	50,7	49,1
DK	74,5	68,8	68,8	66,7	67,0
S	81,0	64,6	62,0	60,8	59,6
FIN	74,2	69,9	67,5	62,9	58,8
F	9,5	8,5	9,0	8,9	8,8
E	17,5	17,4	17,0	13,4	12,5
P	nv	20,7	18,6	15,3	nv
I	34,8	33,9	35,7	33,2	32,5
GR	nv	22,6	23,1	19,0	nv
PL	23,5	15,7	16,6	13,4	nv
CZ	27,2	16,9	13,6	11,7	11,4
SK	34,2	16,8	14,1	11,5	11,3
H	23,8	15,3	12,5	9,2	8,3
SLO	44,2	29,7	26,2	23,8	nv
HR	nv	31,2	29,5	22,0	20,8
RO	nv	35,6	25,0	21,6	21,4
BG	27,3	16,2	16,2	15,3	nv
IRL	35,9	30,2	32,3	25,9	25,0

Quelle: Tab. A1.D, 1156–1157. Datenquelle: OECD.

Gewerkschaftlicher Netto-Organisationsgrad = Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten in %. Falls Wert aus dem angegebenen Jahr nicht verfügbar, wird letzter verfügbarer Wert aus einem Vorjahr angegeben.

nv = Wert nicht verfügbar.

Mit dem Absinken der absoluten Mitgliederzahlen und den daraus resultierenden Einnahmenverlusten aus Mitgliedsbeiträgen verringerten sich die finanziellen Mittel für Investitionen in materielle und personelle Infrastrukturre Ressourcen. Zahlreiche Gewerkschaften in den EU-16-Ländern vermochten diese Einnahmenrückgänge durch Erhöhung der Mitgliedsbeiträge zumindest teilweise zu kompensieren.

Institutionelle Macht von Gewerkschaften beruht auf Institutionen, die externe Quellen der Unterstützung für sie darstellen (Koalitionsrecht, Streikrecht, Tarifautonomie, Arbeitsrecht,

Sozialrecht, Kollektivverträge, Betriebsräte, Betriebsvereinbarungen, Allgemeinverbindlichkeitsregelungen, Arbeiterkammern, Arbeitsgerichte, Arbeitsinspektorat, paritätische Gremien und Verfahren der Sozialpartnerschaft bzw. sozialer Dialog und Sozialpakete auf gesamtwirtschaftlicher oder Branchenebene, Gremien zum Informationsaustausch und zu Verhandlungen mit der Regierung, Übertragung von öffentlichen Aufgaben, z. B. Mitwirkung an der Sozialversicherung und Arbeitsmarktpolitik, gesetzlicher Mindestlohn u. a.), aber auch auf Institutionen, aus deren Existenz Gewerkschaften indirekten Nutzen ziehen, beispielsweise Unternehmensverbände, die mit einem Verhandlungsmandat für den Abschluss von überbetrieblichen Kollektivverträgen ausgestattet sind.

Unterstützende Institutionen sind meist das Resultat von historischen Auseinandersetzungen und Verhandlungen, d. h. der Mobilisierung von struktureller und organisatorischer Macht sowie der Ausübung gesellschaftlicher Macht (Crouch 1993). Mit anderen Worten: Unter bestimmten historischen Umständen, etwa in Österreich nach dem Ersten Weltkrieg und in der Ära der Prosperität von 1953 bis 1974, die von Arbeitskräftemangel und sehr hohem Wirtschaftswachstum geprägt war, konnten Staat und Unternehmensverbänden Kompromisse in Form von Institutionen abgerungen werden bzw. schlossen Regierung, Gewerkschaften und Unternehmensverbände gesellschaftliche Basiskompromisse, und dies in der Absicht, Grundpfeiler der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung – wie die Sozialpartnerschaft, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) 1955 und das Arbeitsverfassungsgesetz 1973 – längerfristig zu installieren.

Die Fähigkeit von Gewerkschaften, die Lohn- und Arbeitsbedingungen in einem Arbeitsmarktsegment nachhaltig zu beeinflussen, beruht in erster Linie auf ihrer Berechtigung und Kapazität, überbetriebliche Kollektivverträge abzuschließen. In der Praxis hat sich erwiesen, dass eine umfassende und dauerhafte kollektivvertragliche Regulierung der Lohn- und Arbeitsbedingungen einer Branche oder eines größeren Arbeitsmarktsegments nur durch überbetriebliche Kollektivverträge erreicht werden kann, deren Regulierungen für mehr als 50 % der unselbstständig Beschäftigten des betreffenden Wirtschaftsbereichs Gültigkeit haben.

Die korrigierte Deckungsquote von Kollektivverträgen eines Landes ist definiert als der Anteil der von einem Kollektivvertrag erfassten unselbstständig Beschäftigten an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten in dem jeweiligen Land, korrigiert um Beschäftigtengruppen, die von Kollektivvertragsverhandlungen ausgeschlossen sind (z. B. Beamte). Wie entwickelten sich die kollektivvertraglichen Deckungsraten während des Beobachtungszeitraums in den EU-Ländern?

Der gewichtete Durchschnitt der nationalen kollektivvertraglichen Deckungsraten in den EU-16-Ländern lag im Jahr 2000 bei rund 80 % und blieb bis 2010 auf diesem Niveau. In den Folgejahren war ein leichter Rückgang zu verzeichnen (66, Abb. 1.10). Diese Stabilität auf sehr hohem Niveau täuscht freilich insofern, als – wie oben bereits festgehalten wurde – sich infolge der vielfältigen Dezentralisierungstendenzen die Regulierungskapazität der überbetrieblichen Kollektivverträge tendenziell verringerte.

Für die betreffenden Gewerkschaften waren mit der zunehmenden Dezentralisierung von Kollektivvertragsverhandlungen, also mit der teilweisen Verlagerung der Regulierung auf die Unternehmensebene, zusätzliche Probleme und Kosten verbunden. Für Branchengewerkschaften stiegen Koordinierungsbedarf und Transaktionskosten. Und auf die betrieblichen Gewerkschaftsvertretungen bzw. die Betriebsräte erhöhte sich der Druck: Im Falle eines Branchenkollektivvertrags verhandeln betriebliche Gewerkschaftsvertretungen über die Umsetzung von dessen Bestimmungen, im Falle von Unternehmenskollektivverträgen oder Öffnungsklauseln müssen sie die Regelungen selbst aushandeln.

Im Gegensatz zu den westeuropäischen Ländern wies der gewichtete Durchschnitt der nationalen kollektivvertraglichen Deckungsquoten eine stark fallende Tendenz auf. Betrug dieser Mittelwert zwischen 2001 und 2005 noch rund 65 %, so erreichte er 2017/18 nur noch 25 %. Dieser dramatische Absturz resultierte aus dem Zusammenbruch überbetrieblicher Kollektivvertragsverhandlungen in den meisten Ländern und der sinkenden Reichweite von Unternehmenskollektivverträgen.

Das gravierendste Problem von nationalen Kollektivvertragssystemen, in denen Unternehmenskollektivverträge dominierten, bestand darin, dass in ihnen durch die geringe Deckungsrate eine selbstzerstörerische Tendenz angelegt war: Bei einer nationalen Deckungsquote von deutlich unter 50 % stieg in vielen Wirtschaftsbereichen das Risiko einer Spaltung in einen gewerkschaftlich organisierten Sektor mit kollektivvertraglich geregelten Löhnen und einen unorganisierten Sektor mit niedrigeren Löhnen. In einer derartigen Situation hatten Unternehmen im organisierten Sektor einen starken Anreiz, auf einen Antigewerkschaftskurs umzuschwenken, um aus einem Unternehmenskollektivvertrag auszusteigen. Dies löste eine Abwärtsspirale sowohl in Bezug auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad als auch auf die kollektivvertragliche Deckungsrate aus: Sinkender Organisationsgrad bedeutete unter der Dominanz von Unternehmenskollektivverträgen einen fallenden Deckungsgrad, was wiederum die Gewerkschaften schwächte usw. Auch die Bereitschaft der Unternehmen zur Verbandsmitgliedschaft verringerte sich unter diesen Umständen (Traxler/Blaschke/Kittel 2001).

Die Bedeutung überbetrieblicher Kollektivverträge für die Gewerkschaften geht freilich noch weit über deren entscheidenden Einfluss auf die gewerkschaftliche Regulierungskapazität in einem Arbeitsmarktsegment hinaus, bilden sie doch die Voraussetzung für weitere institutionelle gewerkschaftliche Machtressourcen, nämlich die Beteiligung an der wirtschafts- und sozialpolitischen Koordination und Steuerung sowie an der Verwaltung sozialstaatlicher Einrichtungen im Rahmen eines neokorporatistischen Arbeitsbeziehungssystems. Für Regierungen ist der Anreiz, Gewerkschaften und Unternehmensverbände in die wirtschafts- und sozialpolitische Koordination einzubeziehen, umso stärker, je größer die Kapazität dieser Verbände ist, öffentliche Regulierungsfunktionen zu übernehmen. Die Regulierungskapazität von Gewerkschaften beruht in erster Linie auf ihrer Rolle in der kollektivvertraglichen Regulierung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen und größeren Wirtschaftsbereichen. Über makroökonomisch bedeutsame Regulierungskapazität verfügen jene Gewerkschaften, die durch einen überbetrieblichen Kollektivvertrag hoher Deckungsrate (>50 %) die Lohn- und

Arbeitsbedingungen in gesamtwirtschaftlich wichtigen Arbeitsmarktsegmenten (mit)regulieren. Wie vergleichende Analysen (Traxler 2004) belegen, wirkten Gewerkschaften längerfristig nur in jenen Ländern an der wirtschafts- und sozialpolitischen Koordination und Steuerung sowie an der Verwaltung sozialstaatlicher Einrichtungen mit, in denen überbetriebliche Kollektivverträge dominierten. Wenn das System überbetrieblicher kollektivvertraglicher Regulierung zerfiel, so verfiel auch, wie sich an den Beispielen zahlreicher EU-11-Länder zeigen lässt, die neokorporatistische Politikkoordinierung.

Offenkundig ist weiters die konstitutive Rolle überbetrieblicher Kollektivverträge für partnerschaftliche Arbeitsbeziehungen im Betrieb bzw. Unternehmen. Betriebliche Gewerkschaftsvertretungen und Betriebsräte können ihre Aufgaben bei flankierenden Branchenkollektivverträgen erheblich wirkungsvoller wahrnehmen.

Eine politische Hauptaufgabe für die Gewerkschaften der EU-16-Länder, so die Schlussfolgerung der Herausgeber, bestehe darin, überbetriebliche Kollektivverträge mit hohem Deckungsgrad und großer Regulierungsbreite zu erhalten sowie eine signifikante Abdeckung in rasch wachsenden Wirtschaftsbereichen, v. a. in gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Markt-dienstleistungen, zu schaffen bzw. den dortigen Deckungsgrad zu erhöhen.

Noch weitaus größer sind in dieser Hinsicht die Herausforderungen für die Gewerkschaften in den mittelost- und südosteuropäischen EU-Ländern: „The policy challenge for unions in the EU11 is to establish collective bargaining arrangements throughout the economy, rather than extend coverage to specific segments“ (71/72).

In diesem Kontext weisen die Herausgeber darauf hin, dass in Ländern mit niedriger kollektivvertraglicher Deckungsrate die gewerkschaftliche Unterstützung für gesetzliche Mindestlöhne gestiegen sei. „Even where industry agreements are in place, the difficulties of policing the terms of these agreements have led to support for the introduction of a legal minimum wage, particularly within unions based in private sector services, as they often organize a sparse membership employed at a huge number of small workplaces“ (73).

Weil es sich bei der regulierenden Grundfunktion der Branchenkollektivvertragsparteien um die Bereitstellung von Gruppengütern oder öffentlichen Gütern handelt, sind staatliche Unterstützungen für die Handlungsfähigkeit dieser Arbeitsmarktverbände essenziell. Gesetzliche Außenseiterregelungen und Allgemeinverbindlichkeitserklärungen erweitern den Geltungsbereich von überbetrieblichen Kollektivverträgen auf unselbstständig Beschäftigte, die nicht einem der abschließenden Verbände angehören (Mesch 2020, 41–51). Auch die Bedeutung weiterer staatlicher Unterstützungen für überbetriebliche Kollektivverträge, wie die gesetzliche Verankerung des Günstigkeitsprinzips, niederschwellige Repräsentativitätskriterien für partizipierende Verbände und staatliche Organisationshilfen zugunsten von Gewerkschaften und Unternehmensverbänden, zeigte sich in den letzten beiden Jahrzehnten sehr deutlich (Visser 2016, 30; Mesch 2020, 53).

Gesellschaftliche Macht der Gewerkschaften resultiert erstens aus der Kooperation mit anderen Akteuren, wie politischen Parteien und Organisationen sowie sozialen Bewegungen aus der Zivilgesellschaft, und zweitens aus breiter Unterstützung der Gesellschaft für gewerkschaftliche Forderungen, die aus dem erfolgreichen Anbieten von Deutungsmustern für wesentliche gesellschaftliche Probleme hervorgeht. Mit Kooperationsmacht und Diskursmacht bestehen also zwei Formen gesellschaftlicher Machtressourcen, die einander gegenseitig verstärken.

Kooperationsmacht besteht darin, dass Gewerkschaften auf der einen Seite und politische Parteien sowie zivilgesellschaftliche Akteure, also Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen, Sozialverbände, Kirchen etc., auf der anderen Seite zweckorientiert Bündnisse eingehen, also gemeinsame Ziele verfolgen und gegenseitige Verpflichtungen eingehen. Die Gewerkschaften können auf diese Weise ihre eigene Organisationsmacht stärken, indem sie ihre Ressourcen mit jenen von Verbündeten bündeln und diese für Mobilisierungen und Kampagnen einsetzen. Derartige Koalitionen reichen von lokalen Bündnissen bis zu transnationalen, europaweiten und globalen Netzwerken.

Diskursmacht impliziert, dass Gewerkschaften erfolgreich in öffentliche Debatten eingreifen können, ja im günstigsten Fall sogar die Meinungsführerschaft zu gewerkschaftlich relevanten Themen übernehmen.

Auf die Tatsache, dass in vielen der EU-16-Länder sozialdemokratische Parteien stark an Einfluss verloren haben und in der Mehrzahl der EU-11-Länder bedeutsame Mitte-Links-Parteien gar nicht mehr existieren, wurde bereits verwiesen. Dies hatte eine massive Schwächung der Kooperationsmacht der betreffenden Gewerkschaften zur Folge. „The idea of trade unions working in conjunction with left-of-centre political parties in a labour movement has become increasingly open to question“ (46). Schwerwiegende und nach wie vor wirksame negative Folgen für die europäische Gewerkschaftsbewegung – und selbstverständlich die betreffenden nationalen Gewerkschaften – hatten auch die Übernahme neoliberaler Positionen und die Durchsetzung neoliberaler Politiken durch zwei der größten sozialdemokratischen Parteien Europas, die Labour Party im Rahmen ihrer Strategie des „dritten Wegs“ von Premierminister Blair und die SPD mit der „Agenda 2010“ von Kanzler Schröder. „Also in the political sphere, large numbers of unionists and potential members now vote for far-right nationalist and populist parties, albeit among unionists at a lower rate than among the population as a whole, further eroding the political position of trade unions“ (46).

In dem Maße, wie sich seit Ende der 1970er-Jahre neoliberale Deutungsmuster wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhänge in den Medien, in den Wirtschaftswissenschaften und in den politischen Parteien, sogar – und besonders fatal für die europäische Gewerkschaftsbewegung – in nicht wenigen sozialdemokratischen Parteien, durchsetzten, verloren die Gewerkschaften an Diskursmacht. Selbst die Finanz- und Wirtschaftskrise, die eine Folge neoliberaler Politikempfehlungen war, und die große Rezession 2009 im Zuge dieser Krise, der schwerste wirtschaftliche Einbruch in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg, bewirkten noch keine nachhaltige Erschütterung der neoliberalen Deutungshegemonie.

Erst in den letzten Jahren lässt sich auf europäischer und internationaler Ebene eine gewisse Rückwendung zur positiven Bewertung der Aktivitäten von Gewerkschaften, der kollektiven Lohnfindung durch überbetriebliche Kollektivvertragsverhandlungen und der tripartiten Zusammenarbeit von Arbeitsmarktverbänden und Regierungen, die im Rahmen eines „sozial regulierten Kapitalismus“ für gesellschaftlichen Zusammenhalt und Stabilität sorgen, erkennen.

Den Hintergrund hierfür bildete ein starker Legitimitätsverlust der EU aufgrund des dysfunktionalen Krisenmanagements während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 bis 2013, der u. a. im Brexit und im Erstarken rechtspopulistischer und antieuropäischer Kräfte in vielen Mitgliedsländern seinen Ausdruck fand. Hinzu kamen die ökonomischen Verwerfungen infolge der Corona-Pandemie und die große ökonomische Unsicherheit sowie der Teuerungsschub durch den Angriff auf die Ukraine.

Die Auswirkungen des makroökonomischen Krisenmanagements während der Finanz- und Wirtschaftskrise waren für die EU umfassend dysfunktional, weil sie in sozialer Hinsicht zu mehr Armut und prekären Beschäftigungsverhältnissen sowie zu einer weiteren Zunahme der sozialen Ungleichheit beitrugen. In wirtschaftlicher Hinsicht schwächten sie in vielen Ländern das inländische Wachstumspotenzial und erhöhten die Abhängigkeit vom Gedeihen des Exportsektors. In politischer Hinsicht schließlich beförderten sie europaskeptische und antieuropäische Haltungen in der Bevölkerung.

Zunächst blieb die Aufwertung der sozialen Dimension noch v. a. symbolisch und deklamatorisch, sieht man von der Novellierung der europäischen Entsenderichtlinie im Jahr 2018 ab. Einer der Grundsätze der 2017 von der EU beschlossenen „Europäischen Säule sozialer Rechte“ ist die Stärkung der Arbeitsmarktverbände im Hinblick auf den Abschluss überbetrieblicher Kollektivverträge. Doch dabei handelt es sich nicht um einklagbare Rechte, sondern nur um unverbindliche politische Grundsätze.

Eine Änderung in dieser Hinsicht trat erst ab 2019 unter dem Kommissionsvorsitz von Ursula von der Leyen ein. Die EU-Kommission betonte wiederholt die Bedeutung starker Gewerkschaften und überbetrieblicher Kollektivverträge für eine dynamischere Entwicklung der Löhne und der effektiven Nachfrage. Im März 2021 wurde ein Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte verabschiedet, der mehrere Initiativen und konkrete Gesetzesvorhaben enthält. Eines davon war die Mindestlohn-Richtlinie, die im Herbst 2022 beschlossen wurde – dazu unten mehr.

In der Wissenschaft und in einflussreichen internationalen Organisationen wie ILO und OECD dominiert wie in der Ära zwischen 1945 und Mitte der 1970er-Jahre erneut die Sichtweise, dass überbetriebliche Kollektivverträge stabilisierende makroökonomische Effekte haben und die soziale Ungleichheit verringern.

Die Schlussfolgerung, die sich aus der umfassenden Analyse der einzelnen Machtressourcen aufdrängt, ist, dass die europäischen Gewerkschaften im finanzdominierten Kapitalismus während der Jahre 2000 bis 2020 in allen Ressourcenkategorien an Macht verloren. Dies traf auch auf die Gewerkschaften in jenen EU-16-Ländern zu, in denen sie durch den Fortbestand der in der Zeit des Fordismus geschaffenen Arbeitsmarktinstitutionen sowie durch ihre Einbettung in ein neokorporatistisches Arbeitsbeziehungssystem und eine soziale Marktwirtschaft noch über ein hohes Maß an institutioneller Macht verfügten.

Gewerkschaftliche Anpassungsstrategien

Basierend auf ihrer Auswertung der Länderberichte heben die Herausgeber im abschließenden Kapitel 29 u. a. folgende wichtige Komponenten gewerkschaftlicher Anpassungs- und Revitalisierungsstrategien hervor:

- **Organisierungskampagnen:** Zielgruppen dieser Bemühungen waren häufig Beschäftigte in Marktdienstleistungen, weibliche Beschäftigte, junge Beschäftigte, Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund und Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen. Bei der deutschen IG-Metall beispielsweise standen im Mittelpunkt der Organisierungsbemühungen Angestellte in den Metallbranchen, Leiharbeitskräfte und Beschäftigte in neuen Sparten wie z. B. der Windradproduktion. Meist bestand der Erfolg dieser Organisierungskampagnen allerdings bestenfalls darin, den Rückgang des Organisationsgrads zu verlangsamen. Nur wenigen Gewerkschaften gelang eine Stabilisierung oder eine Erhöhung der Zahl der Mitgliedschaften.
- **Breiter angelegte Politiken:** Weit verbreitet waren Strategien oder Maßnahmen zum Schutz von besonders vulnerablen Beschäftigtengruppen, beispielsweise von Beschäftigten in der Plattformwirtschaft, Leiharbeitskräften oder jungen Beschäftigten. Die Erweiterung bzw. Intensivierung der Gewerkschaftspolitik zugunsten von Randbelegschaften und neu gewonnenen Beschäftigtengruppen stellte einen wesentlichen Schritt dar, der die Verteidigung der Interessen der Kernbelegschaften ergänzte. Gewerkschaften formulierten zunehmend auch Politiken im Hinblick auf die Dekarbonisierung der Produktion (soziale und ökologische Nachhaltigkeit), auf die Digitalisierung und die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie.
- **Politische Kampagnen, Betriebsratswahlen:** In Ländern wie Frankreich, Spanien und Portugal beruhte die Legitimität der Gewerkschaften weniger auf ihrem Organisationsgrad, sondern vielmehr auf ihrem sichtbaren politischen Aktivismus sowie auf ihren Erfolgen bei Wahlen des Betriebsrats und anderer betrieblicher Vertretungsorgane. Die Gewerkschaften in diesen Ländern organisierten politische Kampagnen und Massenmobilisierungen zur Unterstützung der betreffenden Initiativen und Forderungen und übten auf diese Weise Druck auf das politische System im Allgemeinen und die Gesetzgebung im Besonderen aus. In Spanien, Portugal, Griechenland und Rumänien verfolgten politisches Lobbying, Kampagnen und Massenmobilisierungen der Gewerkschaften auch das Ziel, besonders nachteilige staatliche Interventionen aus der Zeit der Wirtschaftskrise 2008 bis 2013 rückgängig zu machen.

- **Organisierte Dezentralisierung von Kollektivvertragsverhandlungen:** In den Ländern des nordeuropäischen Neokorporatismus und der kontinentalen Sozialpartnerschaft nahmen Gewerkschaften oft erfolgreich Einfluss auf den von Unternehmensverbänden und von Großunternehmen forcierten Prozess der Dezentralisierung von Kollektivvertragsverhandlungen. Organisierte Dezentralisierung zielte darauf ab, die Regulierungskapazität von Branchenkollektivverträgen zu erhalten, indem die betreffenden Kollektivvertragsparteien eine gewisse Kontrolle über die Regulierung auf der Unternehmensebene behielten. Abweichungen von den Regelungen eines Branchenkollektivvertrags in Form von Öffnungsklauseln waren dann nur unter bestimmten Bedingungen, welche die Vertragsparteien auf der Branchenebene festlegten, möglich. Organisierte Dezentralisierung setzte freilich Gewerkschaften voraus, die organisatorische Stärke auf der Branchenebene, Präsenz in den Unternehmen und Artikulation kombinierten.
- **Krisenkorporatismus:** In einigen Ländern des nordeuropäischen Neokorporatismus und der kontinentalen Sozialpartnerschaft konnten Gewerkschaften ihre Einbettung in neokorporatistischen Arbeitsbeziehungssystemen während der Wirtschaftskrise und während der Pandemie zur Aushandlung beschäftigungs- und einkommensstabilisierender Maßnahmen (v. a. Kurzarbeitsregelungen) nützen.
- **Aufwertung, Ausbau und Erweiterung gesellschaftlicher Machtressourcen:** Nicht nur in jenen Ländern, in denen die Gewerkschaften aufgrund des Niedergangs sozialdemokratischer Parteien ihre traditionellen Verbündeten verloren, sondern überall suchten Gewerkschaften ihre gesellschaftlichen Machtressourcen zu stärken. Die Allianzen mit Verbündeten aus der Zivilgesellschaft, also Nichtregierungsorganisationen, sozialen Bewegungen, Sozialverbänden, Kirchen usw., waren allerdings meist nicht längerfristig und systematisch angelegt, sondern erfolgten überwiegend projekt- und anlassbezogen.
- **Organisatorische Umstrukturierungen:** Manche Gewerkschaften reagierten auf die Mitgliederverluste mit Zusammenschlüssen. Bei der Mehrheit dieser Zusammenschlüsse handelte es sich um defensive Reaktionen. Zusammenschlüsse mit strategischer Zielsetzung, wie beispielsweise in Deutschland die Errichtung der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, waren seltener. Einige Gewerkschaften mit veränderter Mitgliederstruktur führten horizontale Repräsentationsstrukturen ein, die geografische und sparten- oder branchenbezogene Formen der Repräsentation ergänzten. Sie dienten u. a. der Vertretung von jungen Beschäftigten, weiblichen Beschäftigten, arbeitslosen Mitgliedern etc. – unabhängig von ihrer Spartenzugehörigkeit oder ihrem Arbeitsort.
- **Optionen und Maßnahmen von Gewerkschaften in den mittelost- und südosteuropäischen Ländern:** In einer meist viel ungünstigeren Situation als die Gewerkschaften in den EU-16-Ländern befanden sich die Gewerkschaften in nahezu allen EU-11-Ländern, gekennzeichnet durch niedrigen Organisationsgrad, eine zersplitterte Gewerkschaftsbewegung, stark beschränkte kollektivvertragliche Regulierungskapazität infolge der Dominanz von Unternehmenskollektivverträgen und eines deshalb geringen Deckungsgrades, schwache Einbettung in tripartite Arbeitsbeziehungsgremien, die

meist nur beratende Funktion hatten, dem Informationsaustausch dienten und kaum Einfluss auf Regierungsentscheidungen besaßen, sowie eine weniger entwickelte Zivilgesellschaft und das Verschwinden von bedeutsamen Mitte-Links-Parteien. Die Arbeitsmarktregulierung war viel stärker durch Staat und Gesetzgebung bestimmt als in den EU-16-Ländern. Die Gewerkschaften hatten wenig direkten Zugang zu den relevanten politischen Entscheidungsprozessen im Bereich der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitspolitik (Glassner 2013). Es blieb ihnen daher nur der Ausweg, ihre Kapazität, Regierungsentscheidungen zu beeinflussen, auf andere Weise zu stärken. Vor allem organisierten sie, so die Herausgeber, Massendemonstrationen sowie öffentliche Proteste und erweiterten ihre politische Agenda um Themen, die für alle Lohnabhängigen und deren Familien von Bedeutung waren, sowie um Themen, die insbesondere für bisher vernachlässigte Gruppen unselbstständig Beschäftigter relevant waren. „While these initiatives were not always successful in influencing government decisions it nonetheless helped to raise [...] [the] public profile and legitimacy [of CEE unions, M.M.]“ (1116).

Resümee

Fassen wir zusammen: Jene europäischen Gewerkschaften, welche die Notwendigkeit der Durchführung von Anpassungs- und Revitalisierungsstrategien erkannt hatten, setzten v. a. auf die Stärkung und Erneuerung der organisatorischen Machtressourcen sowie auf systematische Bemühungen um Ausbau und Erweiterung gesellschaftlicher Ressourcen. Im finanzdominierten Kapitalismus bildet jedenfalls die autonome Regeneration von Machtressourcen, ausgehend von den internen Ressourcen, eine notwendige Bedingung erfolgreicher gewerkschaftlicher Interessenpolitik, gleichgültig ob dabei dialog- und kompromissorientierte oder konfliktorientierte und militante Politikelemente überwiegen: „What is clear is that union activity, either independently or in conjunction with allies will be at the centre of revitalization campaigns. It is also apparent that union activity at the workplace is key to both membership recruitment and retention“ (1132).

Die Fähigkeit von Gewerkschaften, die Lohn- und Arbeitsbedingungen in einem Arbeitsmarktsegment nachhaltig zu beeinflussen, beruht in erster Linie auf ihrer Berechtigung und Kapazität, überbetriebliche Kollektivverträge mit einem Deckungsgrad von über 50 % abzuschließen. Jene europäischen Gewerkschaften, die Anpassungs- und Revitalisierungsstrategien in Angriff nahmen, sahen die Stärkung ihrer organisatorischen und gesellschaftlichen Machtressourcen als unabdingbare Voraussetzung dafür, ihre Regulierungskapazität zu festigen bzw. wiederaufzubauen. Eine zentrale politische Aufgabe für die Gewerkschaften in den EU-16-Ländern liegt folglich darin, Branchenkollektivverträge mit hoher Deckungsrate und großer Regulierungsbreite in gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Branchen zu erhalten und Branchenkollektivverträge in neuen oder besonders rasch wachsenden Wirtschaftsbereichen, zumeist Marktdienstleistungen, durchzusetzen. Für die Gewerkschaften in den EU-11-Ländern besteht die große Herausforderung darin, überhaupt die internen organisatorischen Voraussetzungen für die Aushandlung und den Abschluss von überbetrieblichen Kollektivverträ-

gen zu schaffen, was ihnen in der Folge die Möglichkeit bieten würde, stärkeren Druck auf die Unternehmensverbände und die Regierung auszuüben. Die Bestimmungen der 2022 verabschiedeten Mindestlohn-Richtlinie der EU, welche die Mitgliedsstaaten dazu verpflichten, Maßnahmen zur Förderung von überbetrieblichen Kollektivvertragsverhandlungen zu ergreifen, haben das Potenzial, diesen Bemühungen europäischer Gewerkschaften wesentlichen Vorschub zu leisten. Darauf wird weiter unten noch eingegangen. Der Wiederaufbau überbetrieblicher Kollektivvertragsverhandlungen in den mittelost- und südosteuropäischen Mitgliedsländern könnte nur dann gelingen, wenn gewerkschaftliche Initiativen und staatliche Unterstützungen zusammenwirken – dies auch deshalb, weil die Regulierungsleistungen, welche die an überbetrieblichen Kollektivverträgen beteiligten Arbeitsmarktverbände erbringen, Gruppengüter oder öffentliche Güter sind, weshalb Trittbrettfahrerprobleme auftreten.

Die erwiesene Regulierungskapazität von Gewerkschaften in makroökonomisch bedeutsamen Arbeitsmarktsegmenten durch den Abschluss von Branchenkollektivverträgen mit hinreichend hohem Deckungsgrad wiederum bildet, so die empirische Evidenz, die Voraussetzung für weitere institutionelle Machtressourcen der Gewerkschaften, nämlich die Beteiligung an der wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerung und Koordination sowie an der Verwaltung sozialstaatlicher Einrichtungen im Rahmen eines neokorporatistischen Arbeitsbeziehungssystems.

Insgesamt bietet der Band durch die Länderstudien sowie Einführung und Zusammenfassung der Herausgeber ein umfassendes und nuanciertes Bild der Lage der europäischen Gewerkschaften am Ende der 2010er-Jahre. Für viele auf dem Feld der Arbeitsbeziehungen Forschenden wird er in den nächsten Jahren ein unverzichtbares Nachschlagewerk bilden können.

Die Entwicklung der Gewerkschaften in den von der Pandemie geprägten Jahren 2021 und 2022 konnten in dem Sammelband nicht mehr berücksichtigt werden.

Gleiches gilt für die bisherigen Maßnahmen zur nationalen Umsetzung der im Herbst 2022 durch das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union verabschiedeten „Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“.

Das politische Potenzial der Mindestlohn-Richtlinie 2022

Die Mindestlohn-Richtlinie gehört potenziell zu den wichtigsten arbeits- und sozialrechtlichen Rechtsvorschriften, die bislang auf europäischer Ebene beschlossen wurden. Nach Einschätzung der Mindestlohn-Experten Torsten Müller und Thorsten Schulten (2022) hat sie das Potenzial, wesentlich zu einem Paradigmenwechsel im Kampf gegen soziale Ungleichheit und gegen Armut trotz unselbstständiger Erwerbstätigkeit beizutragen. Denn die Richtlinie zielt nicht nur darauf ab, dass gesetzliche Mindestlöhne auf einem angemessenen relativen Niveau implementiert werden, wofür klare Referenzwerte formuliert wurden, sondern auch auf eine Stärkung der nationalen Kollektivverhandlungssysteme und damit auf die Förderung der Regulierungskapazität der an überbetrieblichen Kollektivvertragsverhandlungen beteiligten

Gewerkschaften und Unternehmensverbände.

Gemäß den EU-Verträgen hat die Europäische Union freilich keine rechtlichen Kompetenzen, unmittelbar auf die Mindestlohnhöhe in den Mitgliedsländern Einfluss zu nehmen. Sie muss sich deshalb in der Richtlinie darauf beschränken, allgemeine inhaltliche Grundsätze sowie bestimmte prozedurale Regelungen festzulegen. „Bei der Mindestlohn-Richtlinie geht es ausdrücklich nicht um die Festlegung eines europaweit einheitlichen Mindestlohniveaus, sondern um die Vorgabe bestimmter Kriterien, um angemessene Mindestlöhne auf nationaler Ebene sicherzustellen“ (Müller/Schulten 2022, 337). Die Richtlinie nennt erstens vier Kriterien (Kaufkraft, allgemeines Niveau und Verteilung der Löhne, Wachstumsrate der Löhne, Niveau und längerfristige Entwicklung der Arbeitsproduktivität), welche die Mitgliedsstaaten bei transparenten Regelungen zur Festsetzung gesetzlicher Mindestlöhne berücksichtigen sollen. Welches relative Gewicht den einzelnen Kriterien beigemessen wird, liegt im Befinden der Mitgliedsstaaten. Zweitens – und bei Weitem am wichtigsten und konkretesten – enthält die Richtlinie die Empfehlung an die Mitgliedsländer, sich bei der Beurteilung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne von den international längst üblichen Referenzwerten, nämlich 60 % des Brutto-Medianlohns und 50 % des Brutto-Durchschnittslohns, anleiten zu lassen. Diese doppelte Angemessenheitsschwelle ist zwar nicht rechtsverbindlich, stellt aber einen wirksamen normativen Maßstab für die Festlegung der relativen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns dar, dem sich die Mitgliedsländer nur schwer entziehen werden können. Im Jahr 2020 gab es kein einziges EU-Land, dessen gesetzlicher Mindestlohn beide Schwellenwerte übertraf.

In der Mindestlohn-Richtlinie formuliert die EU erstmals auch ein eindeutiges Bekenntnis zu einem hohen kollektivvertraglichen Deckungsgrad. Überbetriebliche Kollektivverträge mit insgesamt hoher gesamtwirtschaftlicher Deckungsrate werden als wesentliche Institutionen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der Förderung einer inklusiven Wirtschaftsentwicklung angesehen.

Die Richtlinie verpflichtet alle Mitgliedsstaaten, in denen die (korrigierte) kollektivvertragliche Deckungsrate unter 80 % liegt, Maßnahmen zur Förderung von Kollektivvertragsverhandlungen zu setzen und diese in konkreten Aktionsplänen mit klaren Zeitvorgaben festzuschreiben. Diese Pläne sind in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und Unternehmensverbänden zu entwickeln, regelmäßig zu überprüfen und mindestens alle fünf Jahre zu aktualisieren. Als konkrete Maßnahmen zur Erhöhung des kollektivvertraglichen Deckungsgrads führt die Richtlinie die Förderung von Branchenkollektivvertragsverhandlungen, die Unterstützung der Arbeitsmarktverbände und die stärkere Ahndung von antigewerkschaftlichen Praktiken an. Die Mitgliedsstaaten werden ferner explizit aufgefordert, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen auch Kriterien zu berücksichtigen, welche die Einhaltung von kollektivvertraglichen Standards und grundlegenden Gewerkschaftsrechten gewährleisten.

2021 übertraf die korrigierte kollektivvertragliche Deckungsrate in acht EU-16-Ländern (A, I, E, F, B, DK, S, FIN) die 80-Prozent-Marke, und in weiteren zwei EU-16-Ländern (NL, P) sowie in Slowenien lag sie nicht weit unter diesem Schwellenwert.

Die Durchsetzung angemessener (relativer) Niveaus der gesetzlichen Mindestlöhne und die Stärkung der Kollektivverhandlungssysteme hängen insofern eng zusammen, als ein hoher kollektivvertraglicher Deckungsgrad erstens mit geringerer Lohnungleichheit und dementsprechend höheren Mindestlöhnen korreliert. Zweitens trägt eine hohe kollektivvertragliche Deckungsrate zu einem hohen Medianlohniveau bei, was ebenfalls die absolute Höhe des gesetzlichen Mindestlohns positiv beeinflusst.

Die institutionelle Macht der Gewerkschaften wird am ehesten durch deren direkte Partizipation an den Verhandlungen über die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns oder durch effektive Mitwirkungsrechte an einem substanziellen Konsultationsverfahren gestärkt (Adam 2022, 401). Eine bloß formale oder symbolische Einbindung der Gewerkschaften, wie sie derzeit in einigen EU-11-Ländern besteht, delegitimiert hingegen deren Funktion als effektive Interessenvertretung und untergräbt deren Organisationsmacht.

Die tatsächliche Bedeutung der Mindestlohn-Richtlinie wird sich bei ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene entscheiden. Für diese Prozesse schafft sie einen potenziell förderlichen politischen Referenzrahmen, der in den einzelnen Mitgliedsländern jene Kräfte, Organisationen und Positionen stärkt, die für angemessene gesetzliche Mindestlöhne und gestärkte Regulierungskapazität der Gewerkschaften und Unternehmensverbände durch überbetriebliche Kollektivverträge eintreten.

LITERATUR

- Adam, Georg (2022).** Die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlohnsetzung in der EU und ihre Bedeutung für die Gewerkschaften. *Wirtschaft und Gesellschaft* 48 (3), 365–406.
- Baccaro, Lucio/Howell, Chris (2017).** *Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations since the 1970s.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Crouch, Colin (1993).** *Industrial Relations and European State Traditions.* Oxford, Clarendon Press.
- Dølvik, Jens Erik/Martin, Andrew (Hg.) (2015).** *European Social Models from Crisis to Crisis.* Oxford, Oxford University Press.
- Ebbinghaus, Bernhard/Visser, Jelle (1999).** When Institutions Matter. Union Growth and Decline in Western Europe, 1950–1995. *European Sociological Review* 15 (2), 135–158.
- European Commission (2012).** *Labour Market Developments in Europe 2012.* *European Economy* 5/2012. Brüssel, European Commission – Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Glassner, Vera (2013).** Die Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa in der Krise: Der Aufstieg des Neoliberalismus. *Wirtschaft und Gesellschaft* 39 (1), 43–68.
- Heimberger, Philipp (2014).** „Innere Abwertung“ in Südeuropa: Erwartungen, Ergebnisse und Folgen. *Wirtschaft und Gesellschaft* 40 (2), 235–262.
- Hoffmann, Reiner/Waddington, Jeremy (Hg.) (2000).** *Trade unions in Europe: facing challenges and searching for solutions.* Brüssel, Europäisches Gewerkschaftsinstitut.

Iversen, Torben/Soskice, David (2019). Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century. Princeton, NJ, Princeton University Press.

Lehndorff, Steffen (Hg.) (2014). Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen – revisited. Zehn Länderstudien. Hamburg, VSA.

Mesch, Michael (2020). Der kollektivvertragliche Deckungsgrad in 24 europäischen Ländern 2000–2017: Niveaus, Veränderungen und Einflussfaktoren. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 203. Wien, Arbeiterkammer Wien.

Müller, Torsten/Schulten, Thorsten (2022). Die Europäische Mindestlohnrichtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa. Wirtschaft und Gesellschaft 48 (3), 335–364.

Müller, Torsten/Vandaele, Kurt/Waddington, Jeremy (Hg.) (2019). Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame. Brüssel, Europäisches Gewerkschaftsinstitut.

Schmalz, Stefan/Dörre, Klaus (Hg.) (2013). Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven. Frankfurt am Main, Campus.

Schmalz, Stefan/Dörre, Klaus (2014). Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. Industrielle Beziehungen 21 (3), 217–237.

Schulten, Thorsten/Müller, Torsten (2013). Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik. Wirtschaft und Gesellschaft 39 (3), 292–322.

Traxler, Franz (2004). The Metamorphoses of Corporatism. European Journal of Political Research 43, 571–598.

Traxler, Franz/Blaschke, Sabine/Kittel, Bernhard (2001). National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance. Oxford, Oxford University Press.

Urban, Hans-Jürgen (2013). Gewerkschaftsstrategien in der Krise. Gewerkschaftliche Handlungsfähigkeit im Gegenwartskapitalismus. In: Schmalz/Dörre (Hg.) 269–289.

Urban, Hans-Jürgen (2014). Zwischen Krisenkorporatismus und Revitalisierung. In: Lehndorff (Hg.). Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen – revisited. Zehn Länderstudien. Hamburg, VSA, 302–325.

Van Ruysseveldt, Joris/Huiskamp, Rien/van Hoof, Jacques J. (Hg.) (1995). Comparative Industrial & Employment Relations. London, SAGE Publications.

Visser, Jelle (1995). Trade unions from a comparative perspective. In: Joris Van Ruysseveldt et al. (Hg.). Comparative Industrial & Employment Relations. London, SAGE Publications, 38–67.

Visser, Jelle (2016). What happened to collective bargaining during the Great Recession? IZA Journal of Labor Policy 5 (9).

Waddington, Jeremy (2014). Trade union membership retention and workplace representation in Europe. ETUI Working Paper 2014.10. Brüssel, Europäisches Gewerkschaftsinstitut.