
Zur Dynamik der Arbeitsbeziehungen in Finnland, Portugal, Rumänien und Slowenien*

Georg Adam

1. Einleitung

Für die Jahrzehnte der Nachkriegszeit galten die Systeme der Arbeitsbeziehungen insbesondere in den Staaten West- und Nordeuropas als robust. Deren – wenngleich sehr unterschiedlich ausgeprägte und gestaltete – Rollen im Kontext der nationalen Politik, Wirtschaft, Sozialordnung und Zivilgesellschaft wurden nicht in Frage gestellt. Ihre Akteure – Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen im Zusammenspiel mit den staatlichen Institutionen – waren in der Regel etabliert und in der Ausübung ihrer Kernfunktion, nämlich der wirtschafts- und sozialpolitischen Regulierung hauptsächlich mittels kollektiver Lohnverhandlungen, anerkannt und unangefochten.¹ Die unterschiedlichen nationalen korporatistischen Arrangements waren von gut organisierten und mächtigen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden getragen. Als solche konnten sie – zusammen mit den staatlichen Akteuren – gesamtwirtschaftlich relevante öffentliche Regulierungsfunktionen übernehmen, indem sie etwa in beratenden oder auch entscheidungsbefugten tripartistischen Einrichtungen mit makroökonomischer Steuerungskompetenz teilnahmen und durch direkte bilaterale Lohn- und Gehaltsverhandlungen die nationale Einkommens- und Verteilungspolitik gestalteten.²

Dies waren die Voraussetzungen dafür, dass sich auf übernationaler Ebene das sogenannte Europäische Sozialmodell etablieren konnte.³ Wenngleich es im innereuropäischen Vergleich freilich eine Vielzahl an nationalen Sozial- und Wohlfahrtsmodellen gibt,⁴ so lassen sich doch Gemeinsamkeiten eines Europäischen Sozialmodells identifizieren.⁵ Dieses lässt sich, sehr vereinfacht, durch die zentrale Rolle der Interessenverbände von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, einen grundlegenden Klassenkompromiss zwischen Kapital und

* Dieser Beitrag beruht auf einer von der AK Wien in Auftrag gegebenen und finanzierten Untersuchung, die vom Autor im Zeitraum von September 2018 bis Oktober 2019 durchgeführt wurde.

Arbeit und weitreichende flankierende staatliche Unterstützungsmaßnahmen für die Verbände charakterisieren.

Seit den späten 1980er-Jahren gaben sich auch die europäischen Institutionen mit der Errichtung des europäischen Sozialdialogs sowie der Europäischen Betriebsräte ein „soziales Gesicht“.

Dieses Grundgerüst des Europäischen Sozialmodells gerät allerdings seit ein bis zwei Dekaden zunehmend ins Wanken. Dieser Prozess wurde von einem wirtschafts- und sozialpolitischen Paradigmenwechsel ausgelöst, der sich sowohl auf nationalstaatlicher als auch europäischer Ebene vollzog. Insbesondere mit dem Beginn der Wirtschaftskrise hat sich die Position der EU zum Gesamtsystem der Arbeitsbeziehungen grundlegend geändert. Umfassende Regelungsmechanismen der Arbeitsbeziehungen sowie mächtige Gewerkschaften werden von den Institutionen der EU seitdem als hinderlich für effektive Wettbewerbspolitiken und Wirtschaftswachstum betrachtet. Anders als noch wenige Jahre davor, werden seitdem die Dezentralisierung und Fragmentierung der Kollektivvertragssysteme, die Schwächung der Mitsprachemöglichkeiten der Gewerkschaften bei der Lohnpolitik sowie die Kürzung der Mindestlöhne gefordert – und dies, obwohl die EU in Angelegenheiten der Lohnfestsetzung gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU formal keine Kompetenzen hat.⁶ In jenen „Krisenländern“ der EU, die um finanzielle Hilfe seitens der EU ansuchen mussten, konnte die sogenannte „Troika“ (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfonds) im Austausch für die benötigte Finanzhilfe tiefgreifende Reformmaßnahmen erzwingen, die ihren Wünschen entsprachen. Somit konnten in Ländern wie Griechenland, Irland, Portugal, Rumänien und Spanien Maßnahmen durchgesetzt werden, die auf eine Kürzung der Mindestlöhne, der Gehälter im öffentlichen Dienst und der Pensionen, die weitgehende Ausschaltung der Gewerkschaften bei der makroökonomischen Konzertierung, die Aushöhlung der Systeme der Verbandskollektivverträge und eine Senkung der kollektivvertraglichen Deckungsraten hinausliefen. Argumentiert wurde nicht nur mit der notwendigen Konsolidierung der nationalen Haushalte, sondern auch mit der Befreiung der Unternehmen von regulativen und tariflichen Zwängen.⁷

Auch in der Mehrzahl der anderen EU-Mitgliedsstaaten waren zumindest schrittweise Änderungen in der Regulierung des Arbeitsbeziehungen zu verzeichnen, die in der Regel auf eine Verringerung der kollektivvertraglichen Deckungsrate hinausliefen. Dabei waren häufig die nationalen Regierungen selbst die treibenden Kräfte, die die europäischen Vorgaben zur Sicherung der Budgetdisziplin und Finanzstabilität dankend aufgriffen, um ihre nationalen Austeritätspolitiken und „Strukturreformen“ mit Verweis auf äußere Zwänge durchsetzen zu können.⁸

Der in vielen europäischen Ländern feststellbare Trend der Dezentrali-

sierung der Kollektivvertragssysteme geht in der Regel, zusammen mit der schrittweisen Schwächung der Gewerkschaften, mit einem Rückgang der kollektivvertraglichen Deckungsraten einher. Diese Entwicklungen bestehen zwar schon seit den 1980er-Jahren, wurden in der Zeit der Wirtschaftskrise jedoch noch verstärkt. Damit steht allerdings zunehmend die Kapazität der Interessenverbände, öffentliche Regulierungsfunktionen zu übernehmen, auf dem Spiel. Denn nur Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die makroökonomisch relevante (Verbands-)Kollektivverträge abschließen, kommen als Kooperationspartner für den Staat in Frage.⁹ Insofern korporatistische Arrangements der *Governance* zunehmend von unilateralen Entscheidungsfindungsprozessen abgelöst werden, wird das europäische Wohlfahrtsmodell, das auf dem Ausgleich der Interessen von Kapital und Arbeit sowie der systematischen Kooperation zwischen Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und Staat beruht, als Solches in Frage gestellt. Dies ist nicht nur in sozialer und demokratiepolitischer Hinsicht problematisch, auch die ökonomischen Effekte sind zweifelhaft. Denn die Engführung des Konzepts der Wettbewerbsfähigkeit, zugerichtet auf budgetäre Restriktion und Austerität sowie „interne Abwertung“ durch Reduktion der Lohnkosten, mag zwar kurzfristig budgetwirksam werden, würgt aber den Inlandskonsum ab und wirkt demnach wachstumshemmend.¹⁰ Die sozialen Kosten (fallende Lohnquote, steigende Einkommensdisparitäten) dieser Austeritätspolitik sind zudem enorm.¹¹

Diese Einsicht macht sich seit Kurzem die OECD (2018, S. 73ff) zumindest teilweise zu eigen. In ihrem „Beschäftigungsausblick 2018“ rückt sie von ihrer jahrelang vertretenen Position, der zufolge regulative Eingriffe in rein marktvermittelte Allokationssysteme zu Wettbewerbsverzerrungen und Wohlfahrtsverlusten führen, weitgehend ab und behauptet einen Zusammenhang zwischen dem Koordinationsgrad der Kollektivvertragssysteme einerseits und dem Ausmaß der Einkommensungleichheit sowie der Beschäftigungsrate einer Volkswirtschaft andererseits. Insgesamt bewertet die OECD die makroökonomischen Effekte umfassender und koordinierter Kollektivvertragssysteme deutlich positiver als noch wenige Jahre davor.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen in Europa analysiert dieser Beitrag die unterschiedlichen Dynamiken der Arbeitsbeziehungen vor, während und nach der Wirtschaftskrise von 2007/8 und den Jahren danach in vier ausgewählten EU-Ländern. Dabei wurden jene Länder ausgewählt, die auf den ersten Blick (teilweise von außen induzierte) starke Brüche im System der nationalen Arbeitsbeziehungen aufweisen (etwa starke Rückgänge in der Kollektivvertragsabdeckung) und unterschiedliche Regimes der industriellen Beziehungen repräsentieren: Portugal als Vertreter des südeuropäisch staatlich-zentralistischen Modells, Rumänien als Vertreter des mittel-osteuropäischen „gemischten“ Übergangsmodells

und Slowenien als Vertreter des mittel-westeuropäischen Sozialpartnerschaftsmodells.¹² Zudem wird noch Finnland in die Analyse miteinbezogen, das zwar hinsichtlich der meisten Parameter für die Beurteilung der Arbeitsbeziehungen relativ stabil geblieben ist, bis Frühling 2019 aber über mehrere Jahre hindurch von einer bürgerlich-rechtspopulistischen Koalition regiert wurde und in dem die Dynamik eher durch die handelnden politischen und Sozialpartnerakteure induziert war und weniger aufgrund politischer Interventionen durch die Institutionen der EU stattgefunden hat.

Nach einer knappen analytischen Zusammenfassung der Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen während der letzten ein bis zwei Jahrzehnte in Europa werden in der Folge in separaten Länderkapiteln die Entwicklungen in den vier ausgewählten Staaten nachgezeichnet. Dabei werden insbesondere folgende Fragen zu beantworten versucht:

- Welche sind die rechtlichen, institutionellen und prozeduralen Grundpfeiler der industriellen Beziehungen, wie sie sich bis Mitte der 2000er-Jahre herausgebildet haben?
- Welche Entwicklungen, inneren und äußeren Einflüsse politischer, sozialer und ökonomischer Art waren maßgeblich für allfällige „Strukturreformen“ oder sonstige Einschnitte im Bereich der industriellen Beziehungen seit Mitte/Ende der 2000er-Jahre?
- Welcher Art waren/sind die Strukturreformen im Bereich der industriellen Beziehungen und wie wurden sie implementiert? Wie war/ist dabei das Verhältnis zwischen europäischen und nationalen Institutionen und Behörden?
- Welche Resultate haben die Strukturreformen gezeitigt, hinsichtlich der Effektivität der wirtschafts- und sozialpolitischen Makrosteuerung einerseits und der Lebens- und Arbeitsbedingungen/Wohlfahrtseffekte für die Bevölkerung andererseits?
- Welche Rolle spiel(t)en die Interessenverbände der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen vor, während und nach Implementierung der Strukturreformen oder sonstiger Maßnahmen? Gab es Machtverschiebungen zwischen der Arbeitgeber- und -nehmerseite?

Zunächst erfolgen jedoch ein paar methodische Anmerkungen.

2. Methoden der Untersuchung

Gemäß dem oben beschriebenen Ziel der Untersuchung und dem Forschungsdesign wurde primär mittels Literaturanalysen gearbeitet. Daneben wurden noch wesentliche volkswirtschaftliche, soziale und industrie-soziologische Kennzahlen für die untersuchten Länder erhoben, um überprüfen zu können, ob und inwiefern sich die Strukturreformen in ausgewählten Parametern niederschlagen.

Schließlich wurden noch zwei unmittelbare Interviews mit Länderexpertinnen aus Portugal und Slowenien durchgeführt. Diese Gespräche kamen ohne Leitfaden aus und dienten dazu, die sich aus dem Literaturstudium ergebenden offenen Fragen im direkten Gespräch zu erörtern. Dazu kam noch eine Email-Korrespondenz mit Aurora Trif, einer Expertin für Arbeitsbeziehungen in Rumänien. Die problemzentrierten, aber weitgehend unstrukturierten Interviews wurden für Slowenien mit Barbara Lužar (Universität Ljubljana) und für Portugal mit Reinhard Naumann (DINAMIA sowie Friedrich-Ebert-Stiftung in Portugal) durchgeführt.

3. Entwicklungen in den Kollektivvertragssystemen in Europa

Eine schleichende Aushöhlung der verschiedenen Systeme der Arbeitsbeziehungen in Europa kann schon seit den 1980er-Jahren beobachtet werden, als der „Wettbewerbskorporatismus“ oder „Angebotskorporatismus“ den „Nachfragekorporatismus“ abzulösen begann.¹³ Diese Phase ist gekennzeichnet durch die Gleichzeitigkeit verschiedener Entwicklungen, nämlich der Fusionierung von Verbänden, insbesondere Gewerkschaften; sinkenden Mitgliederzahlen von v. a. Gewerkschaften, aber auch Arbeitgeberverbänden; der (organisierten) Dezentralisierung der kollektiven Systeme des Interessenausgleichs zwischen Kapital und Arbeit; der Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit von Verbandskollektivverträgen; der tendenziellen Entmachtung der Gewerkschaften (und teilweise auch der Arbeitgeberverbände im Vergleich zu einzelnen Großbetrieben) im korporatistischen Gefüge; sowie des Rückgangs der Arbeitskämpfe und Streikaktivitäten. All diese Tendenzen wurden durch die Wirtschaftskrise (bzw. die sie begleitenden politischen Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene) noch verstärkt.¹⁴

V.a. im Bereich der Kollektivvertragsverhandlungen, welche den Kernbereich der Arbeitsbeziehungen ausmachen, sind die Veränderungen der letzten Jahrzehnte gut dokumentiert. Während nur in Finnland (bis vor etwa 10 Jahren) und ev. Belgien Zentralisierungstendenzen für die letzten zwei Jahrzehnte erkennbar sind, fand in allen anderen EU-Staaten eine mehr oder weniger ausgeprägte Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungssysteme statt – gemäß dem Wunsch der maßgeblichen Unternehmen und Unternehmergruppen nach flexibler Anpassung der Entgeltsysteme und Arbeitsbedingungen nach Maßgabe einzelbetrieblicher Umstände.¹⁵

Dabei muss analytisch zwischen sogenannter „organisierter“ und „unorganisierter“ Dezentralisierung unterschieden werden.¹⁶ „Organisierte“ Dezentralisierung findet in Ländern mit überwiegend flächendeckenden Kollektivvertragsvereinbarungen bereits seit über dreißig Jahren statt, indem

Verbands- bzw. Branchenkollektivverträge mit sog. „Öffnungsklauseln“ ausgestattet werden. Diese Klauseln sehen vor, dass einzelne Unternehmen innerhalb eines klar definierten Rahmens nach Maßgabe der betrieblichen Umstände Abweichungen vom Kollektivvertrag vornehmen können. Dabei wird den Arbeitsmarktparteien auf betrieblicher Ebene aufgetragen, im Rahmen der durch die „Öffnungsklauseln“ definierten Möglichkeiten betriebliche Lösungen zu vereinbaren. Primär geht es hier darum, einen gewissen lohnpolitischen Verteilungsspielraum auf betrieblicher Ebene zu schaffen, etwa um Niedriglohngruppen gegenüber Hochlohngruppen zu begünstigen. In Österreich kann eine solche Übertragung von Regelungskompetenzen im Bereich der Lohnpolitik auf die betriebliche Ebene etwa im Rahmen der sog. Verteilungsoption kollektivvertraglich festgeschrieben werden.¹⁷

Im Gegensatz dazu meint „unorganisierte“ Dezentralisierung die Übertragung der kollektivvertraglichen Regelungskompetenzen von der höheren (nationalen, Branchenebene) auf die niedrigere Ebene (Betrieb, Einzelvereinbarung), ohne dass die höhere Ebene Rahmenvereinbarungen für die Verhandlungsebenen darunter vorsieht. Dies kann die Form der klassischen Tarifvertragsflucht einnehmen, indem, wie etwa in Deutschland, Unternehmen ihre Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband aufkündigen oder in eine sogenannte OT-Mitgliedschaft (ohne Tarifbindung) umwandeln.¹⁸ Diese Unternehmen können dann, müssen aber nicht, Firmenkollektivverträge für ihre ArbeitnehmerInnen abschließen. In einigen Ländern haben neue gesetzliche Regelungen im Zuge der Wirtschaftskrise bzw. als Resultat der Auflagen der „Troika“ dazu geführt, dass in einigen Branchen Flächenkollektivverträge komplett verschwunden sind und – teilweise – durch kollektivvertragliche Regelungen auf betrieblicher Ebene ersetzt wurden.¹⁹ In etlichen Ländern, darunter Portugal und Rumänien, wurden die Mechanismen der Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen, welche die Anwendbarkeit des Kollektivvertrags auf Unternehmen ausweitete, die nicht dem Arbeitgeberverband angehören, aber zum Geltungsbereich des Kollektivvertrags zugehörig sind, entweder eingeschränkt oder abgeschafft.²⁰

Als eine weitere Variante der Dezentralisierung kann auch die Abschaffung oder Abschwächung des Günstigkeitsprinzips gelten. Diesem Prinzip liegt zugrunde, dass Vereinbarungen auf niedrigerer Ebene die vereinbarten Standards auf höherer Ebene nur verbessern, aber nicht unterlaufen dürfen. Auf Druck der europäischen Institutionen im Gefolge der Krise wurde das Günstigkeitsprinzip u. a. in Portugal und Rumänien im Wesentlichen zu Fall gebracht. Dies hat zur Folge, dass Flächenkollektivverträge zur verbindlichen Regelung der Arbeitsverhältnisse ineffektiv werden und dadurch tendenziell durch Firmenkollektivverträge – wenn überhaupt – ersetzt werden.²¹

Auf europäischer Ebene setzten die relevanten Institutionen auf tiefgreifende Strukturreformen, Konsolidierung der Staatshaushalte und Austerität. Die Strukturreformen zielten insbesondere darauf ab, bestehende Systeme der Arbeitsbeziehungen, v.a. die als Lohnreiber identifizierten Branchenkollektivverträge, auszuhebeln bzw. außer Kraft zu setzen. Dies betraf in erster Linie diejenigen Länder, die unter den Auswirkungen der Krise am stärksten litten.²² Koordinierte Maßnahmen auf europäischer Ebene zur Ankurbelung der Wirtschaft traten gegenüber neoliberaler Austeritätspolitik, Ausgabenkürzungen und Strukturreformen, deren Referenzrahmen stets der individuelle Wettbewerbsstaat blieb, deutlich in den Hintergrund. Mit der neuen *Economic Governance*, die rechtlich im sog. „Europäischen Semester“, im „Euro-Plus-Pakt“ und im „Sixpack“ festgeschrieben wurde, konnten die europäischen Institutionen viel stärker als davor Einfluss auf die nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitiken nehmen.²³ In diesen Rechtsakten wurden Löhne ausdrücklich als entscheidende Anpassungsfaktoren zum Ausgleich makroökonomischer Ungleichgewichte und zur Erhöhung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit angeführt. Überbetriebliche Lohnfindungssysteme, automatische Lohnanpassungsmechanismen und Lohnniveaus im öffentlichen Dienst wurden dabei als Bereiche, in denen Strukturreformen zuvorderst durchgeführt werden sollten, identifiziert.²⁴ In jenen Staaten, die auf Finanzhilfe durch die EU angewiesen waren, wurden diese Empfehlungen dann im Rahmen von „Memorandi of Understanding“ von Seiten der „Troika“ als Forderungen für monetäre Gegenleistungen formuliert. Dabei verstanden es viele nationale Regierungen, ihre eigene neoliberale Agenda mit der *New Economic Governance* der EU zu verbinden und negative soziale Auswirkungen dieser Politik einseitig den europäischen Institutionen anzuhängen. Diese Zwangsmaßnahmen wurden von Marginson (2014) und Keune (2015) als „Frontalangriff“ auf überbetriebliche Kollektivvertragssysteme bezeichnet. Dezentralisierung und Erosion der Kollektivvertragssysteme ziehen zwangsläufig fallende kollektivvertragliche Deckungsraten nach sich.

Insbesondere in jenen Ländern, in denen der Anteil an ArbeitnehmerInnen, die von einem Kollektivvertrag erfasst werden, zurückging, schwand auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad. Sinkende Mitgliederzahlen von Gewerkschaften werden regelmäßig mit dem Transformationsprozess der modernen Arbeitsgesellschaften inhärenten Entwicklungen in Verbindung gebracht, wie etwa dem sektoralen und technologischen Wandel, der zunehmenden „Feminisierung“ und „Atypisierung“ der Beschäftigung sowie einem aufkeimenden Individualismus.²⁵ Rückgängige Gewerkschaftsmitgliedschaften können aber auch von politischen und legislativen Maßnahmen von innen und von außen („Troika“) induziert sein, wie etwa die markanten Abnahmen der Organisationsgrade nach 2007 in Ländern wie Rumänien und Slowenien nahelegen.

Auch für die Arbeitgeberseite kann ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Organisationsdichte einerseits und der Entwicklung der kollektivvertraglichen Deckungsraten andererseits festgestellt werden, wenngleich etwas weniger eindeutig als auf der Arbeitnehmerseite. Dies hat damit zu tun, dass die Motivlage für Unternehmen hinsichtlich des (Nicht-)Beitritts eines Arbeitgeberverbands ungleich vielschichtiger ist als bei der Frage des (Nicht-)Beitritts zu einer Gewerkschaft. Zum einen haben die Internationalisierung, Deregulierung und Liberalisierung der Märkte die Macht der (Groß)Unternehmen noch gestärkt, sodass aus Sicht des einzelnen Unternehmens das Interesse an verbandlicher Organisation geschwunden ist.²⁶ Zum anderen ist empirisch nur ein relativ geringer Rückgang der Mitgliedschaftsraten in den meisten europäischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden nachzuweisen, da die öffentliche Hand in der Regel nach wie vor selektive Anreize für eine Mitgliedschaft setzt.²⁷ Durch die zunehmende Deregulierung der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen im Zuge der Strukturreformen nach Ausbruch der Krise 2008 wurde und wird allerdings den bestehenden korporatistischen Arrangements zunehmend der legitime Boden entzogen.²⁸

Im nächsten Abschnitt des Beitrags erfolgen die Darstellungen der jeweiligen Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen in den vier ausgewählten Ländern. Dabei wird versucht, die Struktur der Länderkapitel – soweit möglich – zu vereinheitlichen. Zunächst werden in den Länderkapiteln in einer Einleitung die allgemeinen Entwicklungen im Bereich der Arbeitsbeziehungen nachgezeichnet. Darauf folgt die Beschreibung der Situation vor der Krise sowie des rechtlich-institutionellen Rahmens der Arbeitsbeziehungen im Land. In der Folge werden die Transformationsprozesse (meist im Kontext der Krise) beschrieben und zuletzt die Auswirkungen dieser Prozesse auf das System der Arbeitsbeziehungen und das Wohlfahrtsmodell ausgeführt.

4. Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Rumänien

4.1 Einleitung

Rumänien gilt innerhalb der EU als jenes Land, in dem die Strukturreformen im Gefolge der Wirtschaftskrise ab 2008 das bestehende System der Arbeitsbeziehungen am nachhaltigsten zerstört haben. Im Vergleich zu den meisten anderen post-sozialistischen Ländern hatte Rumänien nach 1989 relativ starke und robuste Strukturen und Institutionen der Arbeitsbeziehungen aufgebaut, die gegenüber den vergleichsweise schwachen staatlichen Institutionen ein bedeutendes regulatives Gewicht besaßen. So wurden die Sozialpartnerverbände mit überbetrieblichem Kollektivver-

tragsrecht ausgestattet, *Erga-omnes*-Klauseln garantierten die automatische Ausweitung der Geltung von Kollektivverträgen auf alle ArbeitnehmerInnen im sachlichen Geltungsbereich des jeweiligen Kollektivvertrags, und das Günstigkeitsprinzip verhinderte (zumindest theoretisch) die Verwässerung bestehender überbetrieblicher Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene. Diese Regelungen statteten die Gewerkschaften mit erheblicher Verhandlungsmacht aus und garantierten eine kollektivvertragliche Deckungsrate von annähernd 100%.²⁹ Unter dem Druck der „Troika“ und dem willfährigen Zutun der Mitte-rechts-Regierung unter Emil Boc wurde jedoch ab 2008, insbesondere im Jahr 2011, sowohl das individuelle als auch das kollektive Arbeitsrecht dereguliert. Nicht nur wurden das Kündigungs- sowie das Arbeitszeitrecht gelockert, sondern auch das Organisationsrecht für Beschäftigte auf betrieblicher Ebene, das Streikrecht und das Kollektivvertragsrecht massiv beschnitten. Insbesondere wurde das Kollektivvertragsrecht auf branchenübergreifender Ebene sowie die quasi-automatische Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen abgeschafft.³⁰ Infolgedessen rasselte die kollektivvertragliche Deckungsrate von annähernd 100% in der Zeit vor 2008 auf etwa 35% im Jahr 2016 herunter, während der gewerkschaftliche Organisationsgrad von etwa 35% auf 20% fiel. In Rumänien wurde somit ein relativ gut funktionierendes, staatlich gestütztes Verbandskollektivvertragssystem durch ein „voluntaristisches“ Kollektivvertragssystem, das fast ausschließlich nur noch Firmenkollektivverträge ermöglicht, ersetzt. Diese Form der „unorganisierten Dezentralisierung“ begab sich somit zentraler Elemente der tripartistischen volkswirtschaftlichen Makrosteuerung und führte zu erheblichen Wohlfahrtsverlusten. So vervierfachte sich etwa die Anzahl der MindestlohnbezieherInnen im Zeitraum von 2011 bis 2016.

4.2 Arbeitsbeziehungen vor der Rezession 2008

Nach 1989 war Rumänien durch relativ schwache staatliche Institutionen, jedoch einen hohen Grad an politisch-administrativem Zentralismus und – im Bereich der Arbeitsbeziehungen und ihrer relevanten Akteure – eine hohe kollektivvertragliche Regelungsdichte und relativ organisations- und verhandlungsmächtige Gewerkschaften charakterisiert. Wenngleich die Verbändelandschaft auf Arbeitgeberseite stark fragmentiert war, so konnten verbindliche Kollektivverträge auf branchenübergreifender (nationaler), Branchen- und Unternehmensebene abgeschlossen werden. Auf diese Weise waren so gut wie alle ArbeitnehmerInnen von kollektivvertraglichen Mindestnormen erfasst, wobei das Günstigkeitsprinzip dafür sorgte, dass die Regelungen auf den unteren Ebenen die auf branchenübergreifender Ebene vereinbarten Normen nicht unterschreiten durften.³¹ Automatische Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen hatte

zur Folge, dass es (zumindest theoretisch) keine „tarifvertragsfreien Zonen“ gab.

Grundsätzlich waren in Rumänien alle ArbeitnehmerInnen von einem nationalen Kollektivvertrag erfasst. Auf Branchenebene wurden in bis zu 20 Industriezweigen, darunter die wichtigsten Branchen der Güterherstellung wie Rohstoffgewinnung, Metallindustrie, Haushaltsgeräteproduktion, Automobilindustrie, Nahrungsmittel- und Textilindustrie sowie Holzgewinnung und -verarbeitung, Verbandskollektivverträge abgeschlossen. Abschlüsse auf nationaler und Branchenebene im Bereich der Löhne und Arbeitsbedingungen galten als Mindeststandards für allfällige Kollektivvertragsverhandlungen auf betrieblicher Ebene, die in jenen Unternehmen geführt wurden, die über eine Betriebsgewerkschaft verfügten. Schon vor 2008 war allerdings die betriebliche Ebene für die meisten ArbeitnehmerInnen die wichtigste Ebene der Regulierung der Beschäftigungsbedingungen, da hier die effektiven Löhne und Arbeitszeitbestimmungen, Urlaubsregelungen etc. vereinbart wurden.

4.3 Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vor 2008

Firmengewerkschaften bilden in Rumänien das Fundament für die Gewerkschaftsbewegung. ArbeitnehmerInnen sind also zuallererst Mitglied einer Betriebsgewerkschaft, an die sie auch Mitgliedsgebühren abliefern. Grundsätzlich können in Rumänien zwei (Betriebs)Gewerkschaften, die vor der Krise 2008 von jeweils 15 Beschäftigten einer Branche ins Leben gerufen werden konnten, innerhalb einer Branche eine Branchengewerkschaft gründen, sofern diese fusionierte Gewerkschaft zumindest 60 Mitglieder zählt, und zwei Branchengewerkschaften können eine Gewerkschaftskonföderation bilden.

Diese äußerst liberale organisationsrechtliche Basis hat in Rumänien eine prononciert fragmentierte Gewerkschaftslandschaft befördert. Trotz des hohen Fragmentierungsgrades sorgte das Günstigkeitsprinzip bei der Anwendung von Kollektivverträgen für eine relativ hohe vertikale Integration in der Gewerkschaftsbewegung, während eine hohe horizontale Integration hauptsächlich den *Erga-omnes*-Bestimmungen geschuldet waren, da ja alle zeichnenden Gewerkschaften auf einer Verhandlungsebene einen gemeinsamen Kollektivvertrag, der für alle Beschäftigten der Ebene galt, ausverhandelten.³²

In der Phase des Wandels von einer zentral gesteuerten Planwirtschaft zu einer freien Marktwirtschaft unterstützten die Gewerkschaften den Systemwandel und plädierten für eine schrittweise und moderate Transformation. Die Mitgliederverluste waren allerdings enorm, im Zeitraum von Anfang der 1990er-Jahre bis 2006 fiel der Organisationsgrad von 90% auf etwa 35%. Nichtsdestoweniger zählte in den 2000er-Jahren Rumänien zu

jenen ehemaligen realsozialistischen Ländern mit den mitgliederstärksten und einflussreichsten Gewerkschaften.³³

Die Rolle der Arbeitgeberverbände im System der rumänischen Arbeitsbeziehungen nach 1989 war im Vergleich zu jener der Gewerkschaften weniger prominent. Dies hatte mit dem langsamen Privatisierungstempo ebenso zu tun wie mit der Tatsache, dass nach 1989 die Rolle als Arbeitgeberorganisation erst definiert werden musste, da es eine derartige Einrichtung davor nicht gegeben hatte. In der Folge entstanden eine Reihe von branchenübergreifenden Arbeitgeberdachverbänden, deren Bruchlinien teilweise entlang der unterschiedlichen Interessen von privatwirtschaftlichen Unternehmen einerseits und Unternehmen im Staatseigentum andererseits bzw. von heimischen einerseits und auslandsdominierten andererseits verliefen.³⁴ Insgesamt gelten die rumänischen Arbeitgeberverbände trotz einer geschätzten Organisationsrate von 60% im Jahr 2016 als vergleichsweise schwach, da viele Unternehmen nur bereit sind, diese mit einem begrenzten Verhandlungsmandat auszustatten.³⁵

4.4 Sozio-ökonomische Entwicklungen seit der Krise 2008

Rumänien wurde von der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 hart getroffen. Nach Jahren des kontinuierlichen Wirtschaftswachstums fiel das BIP im Jahr 2009 um 6,6%, im Jahr darauf immer noch um 1,6%. Da das Budgetdefizit während dieser Zeit außer Kontrolle zu geraten drohte, sah sich die rumänische Regierung gezwungen, im Jahr 2010 Kredite im Ausmaß von 20 Mrd. Euro mit der „Troika“ auszuverhandeln. Zudem wurden im Jahr 2011 Sondervereinbarungen zur finanziellen Unterstützung der Volkswirtschaft mit dem Internationalen Währungsfonds abgeschlossen. Als Gegenleistung für die versprochene Finanzhilfe verpflichtete sich Rumänien zu einem rigiden Austeritätskurs und beträchtlichen strukturellen Reformen im Bereich des Wirtschafts- und Sozialregimes, um einerseits die öffentliche Schuldenlast zu reduzieren und andererseits makroökonomische Ungleichgewichte auszubalancieren.

4.5 Legistische Änderungen im System der Arbeitsbeziehungen

Unter dem Druck der „Troika“ sah sich die Mitte-rechts-Regierung unter Boc veranlasst, im Juli 2011 das Sozialdialogs-Gesetz 62/2011 per Dekret (und unter Umgehung des Parlaments) zu verabschieden. Gegen den Widerstand der Sozialpartner und der parlamentarischen Opposition, die das Gesetz erfolglos vor dem Verfassungsgerichtshof anfocht, trat dieses sogleich in Kraft. Die wesentlichen Bestimmungen sahen folgende Änderungen vor:³⁶

- Die Abschaffung des von den jeweiligen Dachverbänden der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite unterzeichneten branchenübergreifen-

den, nationalen Kollektivvertrags als Referenzrahmen für sämtliche Kollektivvertragsverhandlungen auf den darunter liegenden Ebenen (Branche, Betrieb).

- Die Ersetzung von Branchenkollektivverträgen mit Allgemeinverbindlichkeit für alle Betriebe und ArbeitnehmerInnen in der entsprechenden Branche durch sog. sektorale Kollektivverträge, wobei die „Sektoren“ im Gegensatz zu den früheren Branchen gemäß der NACE-Klassifikation definiert werden. Diese Kollektivverträge erfassen nur noch jene Unternehmen (und deren Beschäftigten), die Mitglieder des/r zeichnenden Arbeitgeberverbandes/verbände sind. Gültig sind diese sektoralen Kollektivverträge nur, wenn mehr als 50% der Beschäftigten innerhalb des Sektors für Betriebe arbeiten, die Mitglied eines zeichnenden Verbandes sind.
- Die Änderung der Repräsentativitätskriterien für Gewerkschaften. Während früher 15 ArbeitnehmerInnen in einer Branche oder in einem Berufszweig für die Gründung einer Gewerkschaft ausreichten, müssen es jetzt 15 ArbeitnehmerInnen in einem Unternehmen sein. Dies bedeutet insofern eine gewaltige Hürde, als etwa 90% der rumänischen Unternehmen Mikrofirmen mit weniger als 10 Beschäftigten sind.
- Eine Betriebsgewerkschaft gilt nun nur dann als repräsentativ und – auf betrieblicher Ebene – kollektivvertragsfähig, wenn sie mehr als die Hälfte der Belegschaft als Mitglieder rekrutieren kann; früher war diese Schwelle mit einem Drittel der Belegschaft festgesetzt. Für den Fall, dass in einem Betrieb keine Gewerkschaft die Repräsentativitätshürde überwindet, können Verhandlungen zwischen dem Gewerkschaftsverband, dem die Betriebsgewerkschaft zugehörig ist, und der Geschäftsführung des Unternehmens geführt werden. Zudem können gewählte BeschäftigtenvertreterInnen im Auftrag der Belegschaft in Verhandlungen eintreten.
- Die massive Einschränkung des Streikrechts. Gewerkschaften sind nunmehr verpflichtet, eine Schlichtungsstelle anzurufen, bevor Arbeitskampfmaßnahmen ergriffen werden dürfen.

4.6 Auswirkungen auf das Kollektivvertragssystem nach der Krise

Nach Parlamentswahlen im Mai 2012 kam eine Mitte-links-Regierung an die Macht. Zwar setzte die neue Regierung gleich zu Beginn etliche populäre Maßnahmen, wie etwa deutliche Gehaltserhöhungen für öffentlich Bedienstete, führte aber im Wesentlichen den autokratischen Politikstil der Vorgängerregierung fort, indem Entscheidungen ohne Einbeziehung der Sozialpartner getroffen wurden. Insbesondere aber wurden die wesentlichsten von der Vorgängerregierung eingeführten Einschnitte im Sys-

tem der Arbeitsbeziehungen nicht rückgängig gemacht. Offenbar wollte die neue Regierung keinen größeren Konflikt mit den finanzierenden internationalen Institutionen riskieren.³⁷

Die Auswirkungen des Sozialdialogs-Gesetzes von 2011 auf das System der Arbeitsbeziehungen waren gravierend. Das Verbot der branchenübergreifenden, nationalen Kollektivvertragsverhandlungen führte nicht nur zu einem dramatischen Fall der kollektivvertraglichen Deckungsrate, sondern auch zu einem enormen Rückgang der Mitgliederzahlen der fünf Gewerkschaftsdachverbände und vermutlich auch der fünf verbliebenen Arbeitgeberdachverbände, da der Verlust ihrer umfassenden Kollektivvertragsfähigkeit offenbar direkt auf ihre Mitgliederbasis durchschlug. Darüber hinaus mussten die Sozialpartnerverbände auf Branchen- bzw. „sektoraler“ Ebene in den 29 neu definierten Wirtschaftssektoren ihre Repräsentativität nachweisen und ihre Mitgliederzahlen behördlich dokumentieren. Dies gelang zwar auf Arbeitnehmerseite weitgehend (Branchengewerkschaften müssen einen Organisationsgrad von 7% in der jeweiligen Branche und Gewerkschaftsdachverbände einen Organisationsgrad von 5% landesweit aufweisen, um als repräsentativ zu gelten³⁸), nicht jedoch auf Arbeitgeberseite. Die neuen Repräsentativitätskriterien auf „sektoraler“ Ebene zur Erlangung der Kollektivvertragsfähigkeit hielten offenbar die meisten Arbeitgeberverbände davon ab, sich registrieren zu lassen. Somit fehlte und fehlt den Gewerkschaften in den meisten Wirtschaftsbereichen das Gegenüber auf Arbeitgeberseite, um überhaupt in Kollektivvertragsverhandlungen eintreten zu können. Auch auf einzelbetrieblicher Ebene ergibt sich ein ähnliches Bild. Oft reichte die Mitgliederstärke der Betriebsgewerkschaften nach 2011 nicht mehr aus, um als repräsentativ und damit kollektivvertragsfähig zu gelten – und sie verloren in der Folge die Kollektivvertragsfähigkeit. Und in weit über 90% der Unternehmen, nämlich in all jenen mit weniger als 15 Beschäftigten, ist es gesetzlich gar nicht mehr möglich, eine Betriebsgewerkschaft zu gründen.

Während also seit 2011 die branchenübergreifende Kollektivvertragsverhandlungsebene verschwand, konnten auf „sektoraler“ Ebene bis zum Jahr 2014 sieben Verbandskollektivverträge und zusätzlich einige Unternehmensgruppen-Kollektivverträge abgeschlossen werden. Im Jahr 2018 war allerdings überhaupt nur noch ein „sektoraler“ Kollektivvertrag gültig, nämlich jener für den vor-universitären Bildungssektor. Im Bankenbereich konnte im Dezember 2018 erstmals seit etlichen Jahren wieder ein „sektoraler“ Kollektivvertrag neu verhandelt werden.³⁹ Durch die Abwertung bzw. das allmähliche Verschwinden der Verbandskollektivverträge ist die relative Bedeutung der Unternehmenskollektivverträge gestiegen, obwohl diese tendenziell nur in den größeren Betrieben verhandelt werden. In den kleineren Betrieben werden diese, wenn überhaupt, in der Regel nicht mehr von Betriebsgewerkschaften, sondern von gewählten, aber weitge-

hend rechtlosen „BeschäftigtenvertreterInnen“ verhandelt und abgeschlossen, sodass in der Privatwirtschaft mittlerweile etwa 85% aller Kollektivverträge von „BeschäftigtenvertreterInnen“ anstatt von Gewerkschaften abgeschlossen werden.⁴⁰ Allerdings fehlt in den meisten Fällen für die betrieblichen AkteurInnen im Gegensatz zum System vor 2011 der überbetriebliche Verbandskollektivvertrag als Referenzrahmen, weswegen die betrieblichen Abschlüsse im Vergleich zur früheren Situation weniger günstig für die ArbeitnehmerInnen ausfallen dürften. Insgesamt hat sich die kollektivvertragliche Deckungsrate seit 2011 von annähernd 100% auf geschätzte 35% im Jahr 2016 verringert.⁴¹

5. Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Portugal

5.1 Einleitung

Die Demokratisierung Portugals nach der Nelkenrevolution 1974 erfolgte im Bereich der Arbeitsbeziehungen mittels des Aufbaus freier und unabhängiger Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie der Schaffung rechtlich-institutioneller Strukturen, die freie Kollektivvertragsverhandlungen garantieren.⁴² War das politische Umfeld für die Etablierung der industriellen Demokratie bis Mitte der 1980er-Jahre insbesondere für die Gewerkschaften vorteilhaft, so verschoben sich die Kräfteverhältnisse spätestens seit den 1990er-Jahren zugunsten der Arbeitgeberseite, als mit der Liberalisierung und Öffnung der portugiesischen Wirtschaft, der Annäherung an die Europäische Gemeinschaft bzw. EU und der zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen auch in Portugal vermehrt Standort- und Wettbewerbspolitiken Platz griffen. Charakteristischer Ausdruck für diese Machtverschiebung war die Einführung (2003) und Novellierung (2009) des Arbeitsgesetzbuchs, als erstmals der einseitige Rückzug aus bestehenden Kollektivverträgen ermöglicht wurde.⁴³ Nichtsdestoweniger verständigten sich auch in dieser Zeit die Sozialpartner auf die makroökonomische und sozialpolitische Bedeutung einerseits des dreiseitigen Sozialdialogs und andererseits der bilateral-überbetrieblichen Verbandskollektivverträge, sodass auch bei einseitigem Rückzug der Arbeitgeberseite von einem bestehenden Kollektivvertrag in der Regel sogleich Neuverhandlungen begonnen wurden.⁴⁴ Ein markanter und folgenschwerer Bruch mit dem System der akkordierten Sozialpartnerschaft erfolgte allerdings im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008, als in Gegenleistung für die gewährte Finanzhilfe die von der „Troika“ geforderten und im „Memorandum of Understanding“ vereinbarten Maßnahmen ab 2011 teilweise implementiert wurden.⁴⁵ Insbesondere wurden der gesetzliche Mindestlohn eingefroren und die Möglichkeit, Verbandskollektivverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, stark ein-

geschränkt. Diese Maßnahmen stießen jedoch nicht nur bei den Gewerkschaften, sondern auch den Arbeitgeberverbänden auf wenig Gegenliebe, da sie die bewährte Strategie der umfassenden Sozialpartnerverhandlungen auf Basis der gesetzlichen Kollektivvertragsautonomie in Frage stellten. Aufgrund des anhaltenden Widerstands der Sozialpartner wurden die während der Krise gesetzten Maßnahmen unmittelbar nach Ablauf des Strukturanpassungsprogramms 2014 größtenteils wieder rückgängig gemacht. Der Schaden war allerdings schon angerichtet: Zum einen erhöhte sich ab 2011 die Anzahl der *working poor* und stieg damit die Einkommensungleichheit insgesamt; zum anderen fiel nicht nur die Anzahl der gültigen Kollektivverträge, sondern auch die kollektivvertragliche Deckungsrate dramatisch.⁴⁶

5.2 Arbeitsbeziehungen vor 2011

Lohnabschlüsse verhandeln die Sozialpartner in Portugal nur im privaten Sektor. Die traditionell wichtigste Verhandlungsebene ist die Branche/Industrie. Bis zum Jahr 2010 machten in Portugal Branchenkollektivverträge ungefähr 60% aller abgeschlossenen Kollektivverträge aus. Regelmäßig (i. d. R. jährlich) neu verhandelte Branchen- und Firmenkollektivverträge zusammen erfassten (nach deren Ausweitung) ca. 50% der unselbstständig Beschäftigten. In Portugal gibt es keine sog. „Außenseiterwirkung“, d. h. es werden nur jene ArbeitnehmerInnen der kollektivvertragsunterworfenen Betriebe vom anzuwendenden Kollektivvertrag erfasst, die Mitglied von einer zeichnenden Gewerkschaft sind. *De facto* allerdings weiten die Arbeitgeber den Geltungsbereich des Kollektivvertrags, dem sie unterworfen sind, auf alle Beschäftigten des Unternehmens (unabhängig von deren Gewerkschaftsmitgliedschaft) aus, um innerbetrieblich einheitliche Standards zu etablieren („freiwillige interne Allgemeinverbindlichkeit“). Im Jahr 2010 wurden etwa 40% der portugiesischen ArbeitnehmerInnen im privaten Sektor direkt von aktuellen Kollektivverträgen erfasst – und nach der behördlichen Ausweitung (Allgemeinverbindlichkeit) etwas über 50%. Bis zum Jahr 2003 hatte dieser Anteil etwa 60% betragen. Für allgemeinverbindlich wurde ein Verbandskollektivvertrag vom zuständigen Arbeitsministerium dann erklärt, wenn die zeichnenden Parteien auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite einen Antrag dazu einbrachten. Geschätzte 10 bis 15% aller unselbstständig Beschäftigten profitierten von solchen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, die mittels Verordnung durchgesetzt wurden.⁴⁷

In den 2000er-Jahren entsprach die durchschnittliche jährliche Erhöhung des Kollektivvertragslohns im Großen und Ganzen der Höhe der jährlichen Inflationsrate. Entgegen den Forderungen der Gewerkschaften bildeten sich die Produktivitätszuwächse somit nicht in den kollektivver-

traglichen Lohnsteigerungen ab. Das Kollektivvertragssystem erwies sich damit als weitgehend ungeeignet, Einkommensungleichheiten in der portugiesischen Gesellschaft auszugleichen und die Anzahl an *working poor* zu verringern. Diese Situation spiegelte den fortschreitenden Bedeutungsverlust der Gewerkschaften wider. Umso wichtiger wurde der gesetzliche Mindestlohn, der in diversen dreiseitigen Foren vereinbart und formal vom Arbeitsministerium festgesetzt wurde und wird.

Unter dem steigenden Einfluss der Kapitaleseite im Verhältnis zur Arbeitnehmervertretung wurde im Jahr 2003 vom Mitte-rechts-Kabinet Barroso das Arbeitsgesetzbuch eingeführt. Dieses brachte insbesondere zwei von den Arbeitgeberverbänden geforderte Neuerungen: Zum einen wurde das Prinzip des *favor laboris*, also des Verbots der Unterminierung rechtlicher und kollektivvertraglicher Normen im individuellen Arbeitsvertrag, abgeschafft; zum anderen wurde der praktischen Unverfallbarkeit von Kollektivverträgen, die bedeutete, dass Kollektivverträge nur dann ungültig werden, wenn sie durch einen neuen Kollektivvertrag ersetzt werden, ein Ende bereitet. Allerdings zogen sich in der Folge nur wenige Arbeitgeberverbände von bereits bestehenden Kollektivverträgen zurück. Nichtsdestoweniger wurde von Seiten der Gewerkschaften mittels dreiseitiger Gespräche und eines Sozialpakts versucht, insbesondere die Möglichkeit des einseitigen Rückzugs von bestehenden Vereinbarungen zu revidieren. Tatsächlich konnte im Jahr 2009 eine Novellierung des Arbeitsgesetzbuchs von 2003 erreicht werden, die zwar den unilateralen Rückzug aus bestehenden Kollektivvertragsvereinbarungen weiterhin erlaubte, gleichzeitig aber die Einführung von Arbeitszeitkonten unabdingbar von deren Regelung im Kollektivvertrag abhängig machte. Damit wurde ein beträchtlicher Anreiz für die Arbeitgeberseite geschaffen, allfällig aufgekündigte Kollektivverträge neu zu verhandeln.⁴⁸

5.3 Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände

Das Recht auf gewerkschaftliche Organisation leitet sich in Portugal aus der Verfassung und dem Arbeitsgesetzbuch ab. Genaue und verlässliche Daten zum gewerkschaftlichen Organisationsgrad sind nicht verfügbar – der Nettoorganisationsgrad dürfte bei etwa 20% liegen.⁴⁹ Richtungsgewerkschaften prägen das Bild der Verbändelandschaft: Der größte Dachverband ist die an die Kommunistische Partei angelehnte „Generelle Konföderation Portugiesischer ArbeiterInnen“ (CGTP-IN), der zweitgrößte die sozial-liberale Allgemeine ArbeiterInnengewerkschaft (UGT). Beide, v. a. aber die UGT, sind in dreiseitigen Komitees vertreten, verhandeln aber selbst keine Kollektivverträge – dies tun die jeweiligen Fachgewerkschaften in den unterschiedlichen Branchen. Während die moderate UGT die Reformbestrebungen der letzten ein bis zwei Jahrzehnte mehr oder weni-

ger mittrug und alle dreiseitigen Vereinbarungen und Sozialpakete unterzeichnete, hat die CGTP-IN aus grundsätzlicher Opposition zu den staatlichen Institutionen und v. a. den rechtsgerichteten Regierungen solche Vereinbarungen in der Regel abgelehnt.⁵⁰

Auch auf Arbeitgeberseite garantiert die Verfassung das Recht auf freien Zusammenschluss von Arbeitgeberbetrieben in Verbänden. Die wichtigsten Arbeitgeberdachverbände, die allesamt im CPCS vertreten sind, sind der „Unternehmensdachverband Portugals“ (CIP), der „Dachverband Handel und Dienstleistungen Portugals“ (CCP), der „Dachverband der Landwirte Portugals“ (CAP) sowie der „Tourismusdachverband Portugals“ (CTP). CIP gilt als der größte und bedeutendste Dachverband, insbesondere nach dem Zusammenschluss mit zwei anderen Verbänden im Jahr 2010.⁵¹ Auch für die Arbeitgeberseite sind exakte Mitgliederzahlen nicht verfügbar, es wird aber geschätzt, dass Mitgliederbetriebe etwa 40% der ArbeitnehmerInnen Portugals beschäftigen. Auch die Arbeitgeberdachverbände sind nur über ihre Mitgliedsverbände in Kollektivvertragsverhandlungen involviert.

5.4 Sozio-ökonomische Entwicklungen vor und nach der Krise

Die Finanzkrise ab 2007/8 und die darauffolgende Rezession hatten in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht verheerende Folgen für Portugal. Dies umso mehr, als Portugal schon seit etwa 2000 an ökonomischer Stagnation und Finanzschwierigkeiten litt. Als die Rezession Portugal im Jahr 2008 voll erfasste, drohte unmittelbar der Finanzkollaps. Um in der Schuldenkrise die Zahlungsunfähigkeit Portugals zu verhindern, wurde 2011 von der neu gewählten Mitte-rechts-Regierung ein von der „Troika“ finanziertes Hilfsprogramm (*Bail-out*) im Rahmen des Europäischen Finanz-Stabilitäts-Mechanismus im Ausmaß von insgesamt 78 Mrd. Euro in Anspruch genommen, das bis 2014 lief.⁵² Im Gegenzug verpflichtete sich die Regierung zu rigiden Austeritätsmaßnahmen und – in Hinblick auf die Reform des Systems der Arbeitsbeziehungen – einem Strukturanpassungsprogramm unter der Ägide des Memorandum of Understanding (siehe unten). Die neue Regierung nutzte diese Vorgaben, um die Machtverhältnisse in der portugiesischen Gesellschaft zugunsten der Kapitalseite zu verändern. In dieser Periode wurden Sozialleistungen erheblich gekürzt, der gesetzliche Mindestlohn eingefroren und insgesamt die Arbeitskosten massiv eingedämmt – mit erheblichen sozialen Kosten. Diese sozialen Folgewirkungen waren vermutlich ein entscheidender Faktor dafür, dass im November 2015 eine Mitte-links-Regierung die Regierungsgeschäfte übernahm. Ab 2014 konnte wieder ein leichtes Wirtschaftswachstum verzeichnet werden, und das Budgetdefizit wurde 2016 auf einen nach 1974 nie erreichten Tiefststand von 2% des BIP gedrückt.⁵³

5.5 Maßnahmen im Rahmen des „Memorandum of Understanding“ (MoU)

Die Forderungen des MoU zielten darauf ab, die Arbeitskosten in der Wertschöpfung zu senken und den Arbeitsmarkt zu mobilisieren und flexibilisieren. Im Bereich der Arbeitsbeziehungen beinhalteten sie im Wesentlichen folgende Maßnahmen:⁵⁴

- das vorübergehende Einfrieren des gesetzlichen Mindestlohns;
- die Einschränkung der Praxis der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Kollektivverträgen durch Einführung von Mindestanforderungen hinsichtlich der Repräsentativität der signierenden Sozialpartnerverbände;
- die Wiedereinführung der dreiseitigen Vorab-Koordinierung von Lohn-erhöhungen (ähnlich der Situation in den 1990er Jahren) zum Zweck der Lohndämpfung;
- die Ermöglichung der vorzeitigen Beendigung der Gültigkeit eines Kollektivvertrags, wenn dieser über längere Zeit nicht mehr erneuert wurde;
- die Stärkung der betrieblichen Verhandlungsebene.

Diese Forderungen standen in erheblichem Kontrast zur Praxis der Arbeitsbeziehungen in Portugal über die Jahrzehnte vor der Krise. Die Mitte-Rechts-Regierung jedoch nahm das MoU als Vorwand, um ihre eigenen Ziele zu verwirklichen. Ab 2011 wurden keine Allgemeinverbindlichkeits-Verordnungen mehr erlassen, und im Jahr 2012 wurde eine Repräsentationsschwelle für Arbeitgeberorganisationen als Voraussetzung dafür, die Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen beantragen zu können, eingeführt. Demzufolge mussten Arbeitgeberverbände Unternehmen mit mindestens der Hälfte der Beschäftigten in der fraglichen Branche als Mitglieder haben, damit der entsprechende Branchenkollektivvertrag überhaupt auf die ganze Branche ausgeweitet werden konnte.⁵⁵ Diese Voraussetzung erfüllten die meisten Arbeitgeberverbände nicht, sodass Allgemeinverbindlichkeitserklärungen in dieser Zeit rar wurden.

Mit der Weigerung der Regierung, Allgemeinverbindlichkeit für Kollektivverträge zu erwirken, sowie der neuen Repräsentativitätsschwelle für die Ausweitung von Kollektivverträgen sank der Anreiz für die Arbeitgeberseite, Verbandskollektivverträge abzuschließen, rasch und dramatisch. Denn mit der Reichweite der Kollektivverträge sank auch die Verpflichtungsfähigkeit auf brancheneinheitliche Normen, womit das Instrument des Verbandskollektivvertrags grundlegend entwertet wurde. Die Kombination aus Wirtschaftskrise einerseits und massiver Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen andererseits bewirkte eine drastische Reduktion des Anteils an ArbeitnehmerInnen, die von einem neu verhandelten Kollektivvertrag erfasst wurden, von 52% im Jahr 2010

auf 13% im Jahr 2012 und sogar unter 10% in den beiden Folgejahren.⁵⁶ Zwar profitierten auch jene Beschäftigte, die nicht von einem jährlich neu zu verhandelnden Kollektivvertrag erfasst wurden, von den nicht-tarifären Bestimmungen der alten Kollektivverträge; eine Lohnanpassung erfuhren sie allerdings nicht. Das Ansinnen des MoU jedoch, einerseits die Lohnkoordinierung zu zentralisieren und andererseits das Kollektivvertragssystem als solches zu dezentralisieren, um die einzelbetrieblichen Bedürfnisse besser berücksichtigen zu können, wurde zwar von der Regierung aufgegriffen, von den Sozialpartnern aber nicht verwirklicht und blieb somit weitgehend folgenlos.

Mit dem Ende des Strukturanpassungsprogramms Mitte 2014 sah sich die Mitte-rechts-Regierung (die noch aktiv die Implementierung der Strukturreformen betrieben hatte) gezwungen, ein dreiseitiges Abkommen mit den Sozialpartnern über die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zu schließen. Zugleich wurden wesentliche Bestimmungen der Einschränkung der Ausweitung von Kollektivverträgen, die zwei Jahre davor eingeführt worden waren, wieder außer Kraft gesetzt, sodass seitdem Branchenkollektivverträge praktisch wieder ohne Einschränkungen für allgemeinverbindlich erklärt werden können.⁵⁷

5.6 Auswirkungen auf Kollektivvertragssystem und Wohlfahrtsmodell

Der Eingriff in das bestehende und kontinuierlich gewachsene System der Arbeitsbeziehungen durch die Mitte-rechts-Regierung unter den Vorgaben und der Ägide des MoU hat zumindest im Bereich der Kollektivvertragsverhandlungen eine nachhaltige Disruption verursacht. Wenngleich der rechtliche Zustand von vor der Krise weitgehend wiederhergestellt worden ist, so bleiben sowohl die Anzahl der jährlich neu verhandelten Kollektivverträge als auch die Anzahl der von aktuellen Lohnvereinbarungen erfassten ArbeitnehmerInnen bis dato weit hinter den Zahlen der 2000er-Jahre zurück.⁵⁸

Auf nationaler Ebene konnte nach 2014 der dreiseitige Sozialdialog revitalisiert werden, nachdem während der Krisenjahre erfolglos versucht worden war, diesen für lohnpolitische Zwecke (Lohndämpfung) zu instrumentalisieren. Insbesondere konnten auf dieser Ebene wieder der gesetzliche Mindestlohn thematisiert und über den Kollektivvertragslöhnen liegende Abschlüsse vereinbart werden, sodass die Probleme der Armut trotz Arbeit sowie der Einkommensungleichheit zumindest ein wenig eingedämmt wurden. Nach der Installierung des linken Kabinetts unter Ministerpräsident Costa 2015 wurde der Mindestlohn stark erhöht und wurden die von der Vorgängerregierung eingeführten Gehaltskürzungen im öffentlichen Dienst sowie etliche Massensteuernerhöhungen größtenteils wieder

rückgängig gemacht. Das überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum nach der Krise sowie verstärkte Emigrationsbewegungen ließen die Arbeitslosenrate in den letzten Jahren signifikant sinken.

Langfristige Auswirkungen sind jedoch in jenen Bereichen der Sozialpolitik zu erwarten, die im MoU enthalten waren, zwischen 2011 und 2014 geändert und seit 2015 nicht oder nur teilweise wieder rückgängig gemacht wurden. Das betrifft insbesondere die Verkürzung der Bezugsdauer und die Reduktion der Höhe von Arbeitslosengeld, Einschnitte bei Abfertigungszahlungen, die Lockerung des Kündigungsschutzes und der Arbeitszeiten sowie Einschnitte bei Überstundenzuschlägen.⁵⁹

6. Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Slowenien

6.1 Einleitung

Slowenien gilt als jenes mittel-osteuropäische Transformationsland mit dem höchstentwickelten Wirtschafts- und Sozialniveau. Gut ausgebildete Arbeitskräfte, hohes technisches Niveau der slowenischen Industrie sowie einigermaßen stabile Arbeitsbeziehungen schon bald nach dem Systemwechsel von 1989/90 trugen das Ihre dazu bei, die marktwirtschaftliche Transformation vergleichsweise erfolgreich zu bewerkstelligen.⁶⁰

Über den Zeitraum von den frühen 1990er-Jahren bis heute können zwei Perioden der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen unterschieden werden.⁶¹ Die erste Phase war vom Aufbau des rechtlich-institutionellen Rahmens, der Etablierung von kompetenten und handlungsfähigen Sozialpartnerakteuren und einem hohen Maß an Zentralismus der Kollektivvertragsverhandlungen geprägt. In dieser Periode wurde zum Zweck der Konsolidierung der „koordinierten Marktwirtschaft“⁶² Sloweniens ein Klassenkompromiss insofern gefunden, als im Austausch für eine koordinierte und gemäßigte Lohnpolitik zur Eindämmung der Inflation den Gewerkschaften zumindest formale Mitspracherechte im wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungsfindungsprozess vermittelt Einbindung in Strukturen des dreiseitigen Sozialdialogs zugestanden wurden. Diese Phase dauerte bis zum Jahr 2004 und wurde durchgängig von Mitte-Links-Regierungen politisch gestützt.⁶³ Die zweite Phase kann als Periode der „organisierten Dezentralisierung“ des Kollektivvertragssystems beschrieben werden und begann mit dem EU-Beitritt Sloweniens 2004, wurde jedoch noch durch den Beitritt zur Eurozone 2007 und dem Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise beschleunigt. Während der öffentliche Sektor in dieser zweiten Phase der Entwicklung weiterhin Mechanismen der zentralen Lohnfindung beibehielt, schlug der internationale Wettbewerbsdruck im privaten Sektor unmittelbar auf den institutionellen und pro-

zeduralen Rahmen der slowenischen Arbeitsbeziehungen durch. In der Folge fielen die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften und relevanten Arbeitgeberverbände ebenso wie die kollektivvertragliche Erfassungsrate. Auch wurden seit Mitte der 2000er-Jahre unter wechselnden Regierungskonstellationen wesentliche Bestimmungen des kollektiven Arbeitsrechts – wie etwa das Günstigkeitsprinzip – ausgehöhlt sowie die Funktionalität des dreiseitigen Sozialdialogs auf nationaler Ebene wiederholt außer Kraft gesetzt – eine Entwicklung, die bis heute anhält.

6.2 Das System der Arbeitsbeziehungen bis Mitte der 2000er-Jahre

Die rasche Etablierung eines funktionierenden und stabilen Systems der Arbeitsbeziehungen im Slowenien der 1990er-Jahre sowie die relative Stärke der Gewerkschaften kann teilweise auf die Besonderheit des „realen Sozialismus“ Jugoslawiens, in dem schon wesentliche Marktelemente Bestand hatten, und die besondere Stellung der betrieblichen Arbeiterräte im Rahmen der betrieblichen Selbstverwaltung zurückgeführt werden. Diese fungierten schon damals als eine Mischung aus Co-Management und Betriebsgewerkschaften und formierten sich gegen Ende des jugoslawischen Systems zu überbetrieblichen Gewerkschaften, welche die aufkommende Streikbewegung organisierten.⁶⁴

Auf dieser Basis konnte in der Ära der Mitte-links-Regierungen von 1992 bis 2004 ein neokorporatistisches Wettbewerbsregime errichtet und – gestützt auf ein günstiges makroökonomisches und politisches Umfeld – konsolidiert werden.⁶⁵ Geprägt wurde dieses korporatistische Arrangement von einem nationalen Konsens über die Notwendigkeit der Konzentrierung widerstreitender Interessen auf Ebene des nationalen Dialogs sowie über die übergeordneten politisch-ökonomischen Ziele: die Eindämmung der Inflation durch Lohnkoordinierung und -moderierung und flexible Währungspolitik zur Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der slowenischen Wirtschaft. Dabei wurde die Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften durch deren Einbindung in politische Entscheidungsfindungsprozesse in allen sozial- und wirtschaftspolitischen Belangen erkaufte. Auch die Unternehmen und deren neu gegründeten Verbände waren mit diesem Arrangement mehr oder weniger zufrieden, da es weitgehende Kontrolle über die wesentlichen makroökonomischen Parameter einerseits und sozialen Frieden andererseits versprach. Institutionelle Stütze dieses Arrangements waren einerseits der „Wirtschafts- und Sozialrat“ (ESS), der 1994 gegründet wurde, und andererseits die Schaffung eines umfassenden, stark zentralisierten und hierarchischen Kollektivvertragssystems.⁶⁶

Der ESS wurde als das dreiseitige Informations-, Beratungs-, Verhandlungs- und Vereinbarungsgremium auf nationaler Ebene etabliert, um ar-

beits-, sozial- und wirtschaftspolitisch relevante Gesetze auszuarbeiten, Sozialpakete für die Ausrichtung des wirtschafts- und sozialpolitischen Kurses der nächsten Jahre abzuschließen und den gesetzlichen Mindestlohn, der erstmals 1995 per Gesetz erfolgte, festzulegen. Dieser Rat bildete somit den institutionellen Kulminationspunkt der Bemühungen dieser Zeit, die wesentlichen arbeitspolitischen Bereiche in korporatistischem Geiste und unter Einbeziehung aller relevanten Akteure zu bearbeiten.

Kollektivverträge wurden von Beginn an getrennt für den öffentlichen und den privaten Sektor abgeschlossen. Der hohe Zentralisationsgrad manifestierte sich darin, dass für beide Bereiche jeweils ein umfassender „sektoraler“ Kollektivvertrag abgeschlossen wurde. Diese sektoralen Abschlüsse wiederum setzten im lohnpolitischen Bereich die Beschlüsse des dreiseitigen gesamtwirtschaftlichen Sozialpakts um; somit waren die Parteien der sektoralen Kollektivverträge – was die Lohnregulierung betrifft – in ihrer Autonomie eingeschränkt. Unterhalb der sektoralen Ebene wurden noch Branchen- und Unternehmenskollektivverträge abgeschlossen. Die Geltung des Günstigkeitsprinzips garantierte in diesem vierstufigen hierarchischen System, dass die Mindeststandards der höheren Ebenen durch die Bestimmungen der unteren Ebenen nicht außer Kraft gesetzt werden konnten, sondern die unteren Ebenen nur für die ArbeitnehmerInnen günstigere Bestimmungen vorsehen durften.⁶⁷

In dieser Phase waren die Arbeitsbeziehungen Sloweniens durch einen hohen Institutionalisierungsgrad, starke Akteure, die regelmäßige Einbindung der Sozialpartner in wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungsprozesse und eine gesamtwirtschaftlich koordinierte Lohnpolitik gekennzeichnet. Insbesondere hat die Ausstattung der Wirtschaftskammer GZS mit Pflichtmitgliedschaft für eine fast lückenlose Erfassung der ArbeitnehmerInnen durch Kollektivverträge gesorgt.⁶⁸

6.3 Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände

Gemäß der slowenischen Verfassung ist das Recht, in Slowenien eine Gewerkschaft zu gründen bzw. einer Gewerkschaft beizutreten, für alle BürgerInnen garantiert. Das Repräsentativitätsgesetz von 1993 sieht vor, dass ein Gewerkschaftsbund mindestens 15% der Beschäftigten einer Branche oder eines Berufszweigs auf sich vereinen oder als Dachverband mindestens 10% der Beschäftigten in mindestens zwei Branchen organisieren muss.⁶⁹

Derzeit bestehen sieben Gewerkschaftsbünde, von denen der „Bund Freier Gewerkschaften“ (ZSS) der mit Abstand größte ist und im Jahr 2014 etwa 40% aller Gewerkschaftsmitglieder auf sich vereinte. Wenngleich die Zahlen je nach Quelle stark divergieren, so kann davon ausgegangen werden, dass der Organisationsgrad sich von etwa 40% Mitte der 2000er-

Jahre auf etwa 20% Mitte der 2010er-Jahre halbiert hat. Trotz formaler Mitwirkung im dreiseitigen nationalen sowie zweiseitigen branchenspezifischen Dialog ging die effektive Einflussnahme der Gewerkschaften im Prozess der Politikgestaltung seit gut einem Jahrzehnt sukzessive zurück.⁷⁰

Ein separates Repräsentativitätsgesetz für Arbeitgeberverbände analog zu jenem für Gewerkschaften existiert in Slowenien nicht. Das Kollektivvertragsgesetz von 2006 enthält allerdings eine indirekte Bestimmung zur Repräsentativität von Arbeitgeberverbänden, insofern es die Allgemeinverbindlichkeit von (Branchen)Kollektivverträgen davon abhängig macht, dass der zeichnende Arbeitgeberverband Betriebe mit mindestens der Hälfte der Beschäftigten im Geltungsbereich des auszuweitenden Kollektivvertrags organisiert.⁷¹

Die Etablierung der bereits seit Jahrzehnten bestehenden Wirtschaftskammer GZS nach dem Vorbild der österreichischen WKÖ mit Pflichtmitgliedschaft aller Unternehmen innerhalb der umfassenden Mitgliedschaftsdomäne der Kammer stellte einen Grundpfeiler der neu formierten Arbeitsbeziehungen Sloweniens nach der Transformation dar. Daneben bestand noch eine Reihe anderer, freiwilliger Arbeitgeberverbände, meist mit einer Vertretungsdomäne innerhalb bestimmter Wirtschaftszweige. Viele davon sind im „Slowenischen Arbeitgeberverband“ ZDS organisiert. Die Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft der GZS durch Parlamentsentscheid unter der seit 2004 bestehenden Mitte-Rechts-Regierung im Jahr 2006 leitete allerdings die nachhaltige Schwächung des slowenischen Kollektivvertragssystems ein. Auch die Ausrichtung der Kammerinteressen nach makroökonomischen Gesichtspunkten wurde zugunsten einer mehr ständischen Orientierung zurückgefahren, da die GZS nun aktiv um Mitglieder kämpfen musste und unter stärker werdendem Legitimationsdruck in erster Linie die unmittelbaren Mitgliederinteressen berücksichtigen musste.⁷² Insgesamt bedeutete der Verlust der Pflichtmitgliedschaft der GZS jedenfalls nicht nur eine signifikante Senkung der Organisationsdichte auf Arbeitgeberseite, sondern auch eine deutliche Schwächung der Verpflichtungsfähigkeit und umfassenden Regelungskapazität des Kollektivvertragssystems als solches.⁷³

6.4 Rückbau des Systems der Arbeitsbeziehungen ab 2004

Mit dem Eintritt Sloweniens in die EU 2004 und dem Beitritt zur Eurozone 2007 änderten sich die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen. Durch die Übernahme des Euro verlor Slowenien die Möglichkeit, über Währungsabwertungen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Dies führte zu Rufen nach „interner Abwertung“ mittels Senkung der Arbeitskosten und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Die bisher gepflegte Praxis der zentral koordinierten Lohnpolitik war den Arbeitgebern

zunehmend ein Dorn im Auge; sie präferierten ein System der flexiblen Lohnanpassung auf Industrie- bzw. Unternehmensebene. Zudem änderte sich das politische Umfeld in Slowenien selbst, da zunächst ab 2004 eine Mitte-rechts-Regierung unter Premierminister Janša auf neoliberale Strukturreformen setzte und die Privatisierung von Staatsunternehmen vorantrieb, ohne auf die Interessen der Gewerkschaften Rücksicht zu nehmen. Aber auch die darauffolgende Mitte-links-Regierung verzichtete in Anbetracht der heraufziehenden Wirtschaftskrise ab 2008 auf die verstärkte Einbeziehung der Sozialpartner in wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungsprozesse. Zwar erhöhte die Regierung im Jahr 2010 unilateral den gesetzlichen Mindestlohn um 23%, um die Zustimmung der Gewerkschaften zu vorgesehenen Arbeitsmarkt- und Pensionsreformen zu gewinnen. Diese verweigerten allerdings ihre Zustimmung, und auch die Arbeitgeberseite war schon zuvor aus dem dreiseitigen Sozialdialog ausgetreten, weil sie mit den unilateralen Entscheidungen der Regierung, insbesondere der drastischen Mindestlohnerhöhung, nicht einverstanden war.

Im Bereich der Arbeitsbeziehungen wurde insbesondere ab 2006 ein Prozess der mehr oder weniger „organisierten Dezentralisierung“ in Gang gesetzt, der im Wesentlichen bis heute anhält. Zum einen wurde, wie oben bereits ausgeführt, die Pflichtmitgliedschaft der GZS 2006 abgeschafft, zum anderen im gleichen Jahr das Kollektivvertragsgesetz novelliert. Dieses regelt nicht nur die institutionellen und prozeduralen Voraussetzungen für Kollektivvertragsverhandlungen auf den unterschiedlichen Ebenen, sondern führte auch im Kontext der Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft der GZS die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen ein. Demzufolge kann auf Antrag von einer der beiden Kollektivvertragsseiten ein Branchenkollektivvertrag vom Arbeitsministerium dann für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn die Vertragspartei(en) auf Arbeitgeberseite (zusammen) Betriebe mit über 50% der Gesamtbeschäftigung in der Branche organisiert bzw. organisieren. Diese Möglichkeit verhinderte ein allzu drastisches Absacken der kollektivvertraglichen Deckungsrate in Slowenien nach 2006. Allerdings hat der stetig fallende Organisationsgrad der Gewerkschaften die Mobilisierungs- und Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerorganisationen geschwächt, was zu erheblichen Kollektivvertragslücken in etlichen Branchen und zu teilweise aus Arbeitnehmersicht unbefriedigenden Verhandlungsergebnissen geführt hat.

Im Gegensatz zum öffentlichen Sektor, in dem immer noch ein zentraler Kollektivvertrag auf sektoraler Ebene verhandelt und abgeschlossen wird, haben sich die Kollektivvertragsverhandlungen im privaten Sektor seit 2005 zunehmend auf die Ebene der einzelnen Branchen verlagert. Spätestens seit 2008, als der letzte branchenübergreifende Kollektivvertrag für den privaten Sektor abgeschlossen wurde, bildet die Branche die wichtigste Ebene für Kollektivvertragsverhandlungen, und in den vermehrt auf-

tretenden Fällen des Nicht-Zustandekommens von Branchenkollektivverträgen bzw. der Beendigung oder des Auslaufens derselben kommen – wo vorhanden – Unternehmenskollektivverträge zur Anwendung, die dann auch anzuwendende Lohnregelungen enthalten. Im Jahr 2016 wurden 26 Branchenkollektivverträge neu verhandelt oder zur Anwendung gebracht und 14 von ihnen allgemeinverbindlich gemacht. Dies resultierte für den privaten Sektor in einer kollektivvertraglichen Deckungsrate von etwa 73%.⁷⁴

6.5 Auswirkungen der Gesetzesnovellen seit 2004

Wenngleich Slowenien während der Krise, die das Land vergleichsweise hart traf, keine unmittelbar bindenden bilateralen Verpflichtungen mit internationalen und europäischen Institutionen eingegangen ist, so haben doch die Krisenauswirkungen (überschießendes Budgetdefizit, ungewöhnlich hohe Arbeitslosenraten etc.) die wechselnden nationalen Regierungen dazu veranlasst, Austeritätspolitiken und Reformmaßnahmen hinsichtlich der Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, Privatisierungen, Deregulierung im Bereich der Arbeitsbeziehungen und ein schrittweises Zurückdrängen der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften, in politischen Entscheidungsfindungsprozessen in Gang zu bringen.⁷⁵ Für die Kollektivvertragspolitik bedeutete dies eine Verlagerung der Verhandlungsebene von der zentralen sektoralen in Richtung Branche und einzelnes Unternehmen und eine Verringerung der Erfassungsquote von annähernd 100% auf unter 80%. Die neuen Möglichkeiten im Rahmen der betrieblichen Öffnungsklauseln werden in der Regel von den Arbeitgeberunternehmen ausgeschöpft, was das Prinzip der brancheneinheitlichen Lohnfindung und Arbeitsbedingungen zur Erhaltung gleicher Wettbewerbsbedingungen innerhalb eines Wirtschaftszweigs untergräbt. Trotz Schwächung der Gewerkschaften und teilweise auch der Arbeitgeberverbände blieb deren zentrale Gestaltungsrolle in den gesamtwirtschaftlich steuernden Gremien (ESS) jedoch weitgehend erhalten.

Die sozialen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Entwicklungen sind ambivalent. Wenngleich Slowenien in den letzten Jahren schwankende Wirtschaftswachstumsraten, einen leichten Beschäftigungszuwachs und tendenziell fallende Arbeitslosenraten erfuhr,⁷⁶ so haben die während und nach der Krise gesetzten Budgetkonsolidierungs- und Austeritätsmaßnahmen im Bereich der Pensions- und Krankenversicherung sowie im monetären Bereich (Einfrieren der Sozialtransfers und der Gehälter der öffentlich Bediensteten) zweifelsohne negative Wohlfahrtseffekte gezeigt.⁷⁷ Zudem wurde durch diverse Maßnahmen zur Arbeitsmarktflexibilisierung und -aktivierung, inklusive Kürzung der Leistungsansprüche für Arbeitslose, der Druck auf die ArbeitnehmerInnen stark erhöht

(ebd., 123). Die Zahl der von Armut betroffenen Personen stieg von 11,5% im Jahr 2007 auf 14,5% im Jahr 2013. Im Gegensatz zur post-sozialistischen Phase der 1990er-Jahre, die durch die tragende Rolle der Sozialpartner in der makroökonomischen Steuerung, einen inklusiven Wohlfahrtsstaat und eine graduelle Transformation in Richtung Marktökonomie geprägt war, hat die restriktive Budgetkonsolidierungs- und Wettbewerbspolitik seit dem EU-Beitritt Sloweniens und verstärkt seit Ausbruch der Krise zu einem nachhaltigen Umbau des Wohlfahrtsstaates sowie des Sozialmodells geführt.

7. Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Finnland

7.1 Einleitung

Das System der Arbeitsbeziehungen in Finnland galt bis vor Kurzem als – in struktureller Hinsicht – höchst robust und – in funktioneller Hinsicht – außerordentlich staatstragend, insofern es wesentlich dazu beigetragen hat, die politischen und volkswirtschaftlichen Staatsziele der jeweiligen Regierungen in möglichst konsensualer Weise zu erreichen.⁷⁸ Die Arbeitsbeziehungen waren in Finnland immer vergleichsweise zentralisiert. Insbesondere die in dreiseitigem sozialen Dialog auf nationaler Ebene abgestimmte Einkommenspolitik gab die relativ rigiden Rahmenbedingungen für weitere zweiseitige Kollektivvertragsverhandlungen auf den unteren Ebenen, v. a. aber auf Branchenebene, vor. Zwar war mitunter, etwa in den Krisenjahren 2008 bis 2011, die dreiseitige Konzertierung der Interessen zeitweilig gestört oder unterbrochen, womit die Lohnfindung auf Branchenebene zwischendurch weniger koordiniert betrieben wurde. Prinzipiell fanden allerdings die staatlichen und Sozialpartnerakteure zumindest bis 2015/16 immer wieder auf den Pfad der korporatistischen Interessenabstimmung im Vorfeld der eigentlichen Kollektivvertragsverhandlungen zurück. Denn den Regierungen war stets an der Eindämmung der Inflation durch koordinierte und moderierte Lohnpolitiken sowie in den Jahren nach dem Eintritt Finnlands in die Eurozone am Abschluss von „Wettbewerbspakten“ mit den Sozialpartnern und an der Einhaltung der Maastricht-Kriterien gelegen. Die Arbeitgeberseite verband mit dem institutionalisierten dreiseitigen Sozialdialog in der Regel die Hoffnung auf den Erhalt des sozialen Friedens und die weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes; und die Gewerkschaften wollten mittels koordinierter Lohnpolitiken eine möglichst egalitäre und solidarische Einkommensverteilung erzielen.

Ab 2015 erfuhr das finnische System der Arbeitsbeziehungen allerdings einen bis dahin unbekannten und in seiner Dimension unerwarteten Einschnitt. Einige gravierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der neoli-

beralen Mitte-rechts-Regierungen davor und dann der liberal (unter Einbeziehung der rechtsextremen Finnenpartei) geführten Regierung unter Sipilä ab 2015 verschoben die Koordinaten des finnischen Sozialmodells in Richtung Dezentralisierung und Fragmentierung des Kollektivvertragssystems. Dieser Prozess wurde durch den einseitigen Rückzug des „Arbeitgeberbundes der finnischen Industrie“ (EK), des größten und bedeutendsten Arbeitgeberverbands, aus dem dreiseitigen Sozialdialog noch befördert.⁷⁹ Die längerfristigen Auswirkungen dieser jüngsten Entwicklungen auf das Wirtschafts- und Wohlfahrtsmodell Finnlands sind noch nicht abschätzbar. Zu einer umfassenden Aushöhlung der Institutionen und Strukturen auf den verschiedenen Ebenen des Kollektivvertragssystems hat sie jedoch bis dato nicht geführt.

7.2 Das System der Arbeitsbeziehungen bis Mitte der 2010er-Jahre

Seit dem Jahr 1968 bestand die Besonderheit des „Finnischen Sozialmodells“ darin, dass dreiseitige generelle Lohnvereinbarungen unter Einbeziehung des Staates und der jeweiligen Dachverbände der Gewerkschaften und Arbeitgeberseite den eigentlichen Kollektivvertragsverhandlungen auf Branchenebene vorgelagert waren. Diese zentralen Rahmenvereinbarungen bildeten den Kristallisationspunkt für die konsensuale Interessenabstimmung.⁸⁰ Trotz dieser tripartistischen Arrangements auf zentraler nationaler Ebene fanden und finden die effektiven Kollektivvertragsverhandlungen auf der Ebene der Wirtschaftszweige (Branchen) statt, wobei die Höhe der Abschlüsse in der Regel durch die dreiseitigen Vereinbarungen limitiert waren. Darunter wurden und werden noch Unternehmenskollektivverträge sowie Einzelvereinbarungen abgeschlossen.⁸¹ Dieses korporatistische Modell der mehrstufigen Verhandlungen erlaubte es, verbandliche Einzelinteressen mit nationalen Allgemeininteressen unter einen Hut zu bringen. Im Fall des drohenden Scheiterns des dreiseitigen nationalen Sozialdialogs verstanden es die Regierungen zumindest bis Ende der 2000er-Jahre, mit einschlägigen Versprechen an die Sozialpartner (Steuerreformen, Arbeitsmarktreformen etc.) diese bei der Stange zu halten. Die Regierungen waren jedenfalls die längste Zeit daran interessiert, mittels Gesamtsteuerung unter Einbindung der Sozialpartnerverbände die Inflationsentwicklung unter Kontrolle zu halten und später die restriktiven Budgetvorgaben einzuhalten, während die Gewerkschaften am politischen Entscheidungsfindungsprozess, v. a. was die Einkommensentwicklung betrifft, teilhaben wollten und die Arbeitgeberseite am sozialen Frieden, der Flexibilität des Arbeitsmarktes und Steuererleichterungen interessiert war.

Mehrere Faktoren stützten dieses Mehrebenen-Verhandlungssystem. Zum einen waren und sind die Arbeitsmarktparteien, die freiwilligen Ge-

werkschaften und Arbeitgeberverbände, durch beträchtliche Mitgliederstärke und Repräsentativität gekennzeichnet (siehe unten). Zum anderen führte und führt die quasi-automatische Allgemeinverbindlichkeit der Branchenkollektivverträge zu einer relativ hohen kollektivvertraglichen Deckungsrate von – je nach Berechnungsweise – über 80% bzw. über 90%.

Die Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen wurde im Jahr 2001 durch das Gesetz über die Bestätigung der Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen (56/2001) gestärkt.⁸² Seitdem wird der Geltungsbereich praktisch aller umfangreicheren Branchenkollektivverträge auf alle Betriebe und ArbeitnehmerInnen der Branche ausgeweitet, auch wenn die Betriebe und Beschäftigten nicht Mitglied der zeichnenden Parteien sind. Wenn ein Branchenkollektivvertrag abgeschlossen wird, sind die Vertragsparteien verpflichtet, diesen an eine spezielle unabhängige, dreiseitig zusammengesetzte Behörde, die vom Sozial- und Gesundheitsministerium eingerichtet wurde, zu übermitteln. Diese Behörde hat die Aufgabe, den Kollektivvertrag zu überprüfen und ihn für allgemeinverbindlich für die Branche zu erklären, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- der Kollektivvertrag ist von besonderer Bedeutung für die Branche;
- die zeichnenden Parteien sind in der Branche gut organisiert und repräsentativ;
- der Kollektivvertrag gilt überregional;
- der Kollektivvertrag erfasst eine genügend hohe Anzahl an Betrieben und ArbeitnehmerInnen in der Branche (bis 2001 galt eine 50%-Hürde für erfasste ArbeitnehmerInnen).

Das zuständige Ministerium listete im Jahr 2014 114 für allgemeinverbindlich erklärte Kollektivverträge auf und etwas mehr als 20, welche die Voraussetzungen für deren Ausweitung nicht erfüllten.

Im Allgemeinen versprechen sich beide Arbeitsmarktparteien Vorteile von diesem System der Ausweitung des Geltungsbereichs von Kollektivverträgen. In jüngster Zeit wird die quasi-automatische Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen von Arbeitgeberseite jedoch zunehmend in Frage gestellt.

Auch jenseits der klassischen Lohnpolitik sind die Gewerkschafts- und Arbeitgeberdachverbände in diversen dreiseitigen Gremien und Foren vertreten, sodass die Sozialpartner in allen politischen Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozessen in den Bereichen der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zentral eingebunden sind. So wurde etwa die Pensionsreform von 2014 wesentlich von den Sozialpartnern mitgestaltet.⁸³

7.3 Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist in Finnland außerordentlich hoch, mit Nettoorganisationsraten (je nach Quelle) zwischen rund

65% und 75% während der letzten ein bis zwei Jahrzehnte.⁸⁴ Die wichtigsten Gründe für die Attraktivität einer Gewerkschaftsmitgliedschaft dürften einerseits in der relativen Stärke der Gewerkschaften gegenüber sowohl der Arbeitgeberseite als auch dem Staat und andererseits in ihrem Engagement und ihrer Einbindung in die Organisation und Administration der Pensions- und Arbeitslosenversicherungssysteme (sog. Gent-System) liegen. In Finnland koexistieren drei Gewerkschaftsbünde: die „Zentralorganisation der finnischen Gewerkschaften“ (SAK) mit knapp einer Million Mitgliedern aus allen Branchen des privaten und öffentlichen Sektors; der „Finnische Dachverband der Privatangestellten“ (STTK) mit ca. einer halben Million Mitgliedern und der stärker reformistisch orientierte „Dachverband der Gewerkschaften der höheren Angestellten und Manager“ (AKAVA) mit etwas mehr als 600.000 Mitgliedern.⁸⁵

Wie oben erwähnt, trägt das finnische Gent-System erheblich zur Mitgliederstärke der Gewerkschaften bei.⁸⁶ Die Gewerkschaften organisieren und verwalten den Arbeitslosenversicherungsfonds. Bei einem Beitritt zu einer Gewerkschaft können die ArbeitnehmerInnen gleichzeitig für den Beitritt zu diesem Fonds optieren; theoretisch können die Beschäftigten auch nur dem Fonds beitreten, nicht aber der Gewerkschaft – was allerdings sozial höchst unerwünscht ist. Die Junktimierung dieser beiden Institutionen im Gent-System erweist sich in Hinblick auf die Rekrutierung von Gewerkschaftsmitgliedern jedenfalls als höchst effektiv.⁸⁷

Die Organisationsdichte ist auch auf Arbeitgeberseite hoch, mit – je nach Quelle der Daten – Mitgliedschaftsraten um die 70%.⁸⁸ Der bedeutendste Arbeitgeberdachverband ist der „Arbeitgeberbund der finnischen Industrie“ (EK) mit ungefähr 16.000 Mitgliedsfirmen und knapp einer Million Beschäftigten. Dieser Verband vertritt Unternehmen aller Größen in sämtlichen Branchen des privaten Sektors. Daneben bestehen noch der „Arbeitgeberverband für Gemeinden und Gemeindebetriebe“ (KT), der „Arbeitgeberverband für staatliche Einrichtungen“ (VTML), der „Verband für kirchliche Arbeitgeber“ (KiT) sowie der „Verband der finnischen Unternehmen“ (SY) mit über 100.000 Mitgliedern (die Hälfte davon Solo-Selbstständige). Alle diese Verbände bis auf SY schließen Kollektivverträge ab.

7.4 Schrittweise Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems seit Ende der 2000er-Jahre

Bereits im Zeitraum von 2008 bis 2011 wurden Branchenkollektivverträge ohne vorgelagerte zentrale Rahmenvereinbarungen geführt. Der Grund dafür war der einseitige Rückzug des Arbeitgeberverbands EK von den zentralen Lohnverhandlungen, der die Ergebnisse dieser Verhandlungsebene als mitverantwortlich für die dramatische Erhöhung der Lohnstückkosten und damit das schwache Wirtschaftswachstum in Finnland

Ende der 2000er-Jahre identifizierte. Zwar wurden in der Folge bis 2015 wieder zentrale Vereinbarungen getroffen, die als „neue“ Generation von Vereinbarungen v. a. auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Finnlands fokussierten und die Lohnpolitik diesem Hauptziel unterordnete.⁸⁹ Dennoch zog sich der EK 2015/16 einseitig und endgültig aus dem nationalen Lohnkoordinierungsprozess zurück, indem der Verband seine Statuten änderte und *de facto* vom nationalen Arbeitgeberverband zum Wirtschaftsverband mutierte.⁹⁰ Demzufolge begab sich der EK freiwillig und bewusst seiner Fähigkeit, für seine Mitglieder bindende Vereinbarungen zu treffen. Ziel des Arbeitgeberverbands war es, künftig Kollektivverträge nur noch dezentral auf Branchen- oder einzelbetrieblicher Ebene durch seine Mitgliedsverbände abschließen zu lassen, um Abschlüsse flexibler an branchenspezifische und betriebliche Anforderungen anpassen zu können. In der Periode 2015-16 verhandelte der EK noch die letzte dreiseitige Vereinbarung auf nationaler Ebene – den Wettbewerbspakt, der, wie der Name nahelegt, die Wettbewerbsfähigkeit der finnischen Wirtschaft sowie nachhaltiges Wirtschaftswachstum garantieren soll und die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, Lohnzurückhaltung und die Stärkung der betrieblichen Kollektivvertragsebene (Öffnungsklauseln) als explizite Ziele nennt. Dieser Pakt galt als Rahmenvereinbarung für Branchenkollektivverträge bis 2017.⁹¹ Seitdem werden in Finnland Branchenkollektivverträge ohne vorgelagerte dreiseitige Rahmenvereinbarungen auf nationaler Ebene verhandelt.

Der zunächst sukzessive und dann endgültige Ausstieg des wichtigsten Arbeitgeberverbands EK aus den zentralen Lohnverhandlungen fand vor dem Hintergrund der Forderungen der neoliberalen Mitte-rechts-Koalitionsregierungen statt, zum Zweck der Erreichung der Wettbewerbsziele die Arbeitskosten (Lohnstückkosten) erheblich zu senken (etwa um 5% im Jahr 2016). Mitte der 2010er-Jahre drohte das Kabinett Sipilä, massiv legislativ in das bestehende Kollektivvertragssystem einzugreifen, wenn die Sozialpartner die von der Regierung gesteckten Ziele nicht auf dem Verhandlungsweg erreichen würden. Dies war auch für die Gewerkschaften der Grund, dem Wettbewerbspakt (und den ähnlich ausgerichteten dreiseitigen Vereinbarungen der Jahre davor) letztlich zuzustimmen, obwohl insbesondere der letzte Pakt exzessive Verschlechterungen für die Arbeitnehmerseite – ein Einfrieren der Löhne für 2017, Gehaltseinbußen für öffentlich Bedienstete, Verschieben der Last der Sozialversicherungsbeiträge von der Arbeitgeber- zur Arbeitnehmerseite, Erhöhung der jährlichen Arbeitszeiten um 24 Stunden – vorsah.⁹²

Erste Erfahrungen nach dem Rückzug des EK aus dem Prozess der koordinierten Arbeitsmarktregulierung legen nahe, dass – zumindest im Bereich der Güterproduktion – es die Sozialpartner auf Branchenebene vorerst geschafft haben, verbindliche Mindestnormen in den Branchenkol-

lektivverträgen mit weitreichenden Öffnungsklauseln für weitergehende Verhandlungen auf betrieblicher Ebene zu verbinden. Welchen längerfristigen Einfluss der Verlust der zentralen Lohnvereinbarung und -koordination bei gleichzeitiger Stärkung der betrieblichen Verhandlungsebene auf die wirtschafts- und sozialpolitische Makrosteuerung nehmen wird, ist derzeit kaum abschätzbar.

8. Schlussfolgerungen

Mit dem wirtschafts- und sozialpolitischen Paradigmenwechsel, den die Europäische Kommission, und hier insbesondere die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, sowie die Europäische Zentralbank seit dem Beginn der Krise 2008 vollzogen haben, werden kollektive Arbeitsbeziehungen sowie ihre Akteure tendenziell als Hindernisse für effektive Marktkoordination und Wirtschafts- sowie Beschäftigungswachstum gesehen. In einem programmatischen Papier von 2012 zur zukünftigen Gestaltung der Arbeitsmärkte in Europa fordert die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Kommission etwa unverblümt die Herabsetzung der kollektivvertraglichen Deckungsraten, die Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme, die Senkung der Mindestlöhne und die Schwächung der Tarifautonomie der Kollektivvertragsparteien.⁹³ Dieser Perspektivenwechsel fand auch in den europäischen Rechtsakten seinen Niederschlag. So enthält der Euro-Plus-Pakt von 2011 eine Reihe von Maßnahmen zur vermeintlichen Stärkung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Ökonomien sowie zur Stabilisierung der Finanzmärkte, wie etwa die Abschaffung automatischer Lohnerrhöhungsmechanismen, die Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme sowie das Einfrieren der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor. Die sogenannten „Krisenländer“ mit dringendem Bedarf an Finanzierungshilfe durch die europäischen Institutionen wurden zusätzlich mit zwingenden Auflagen als Gegenleistung für die gewährte Finanzhilfe bedacht, sodass in etlichen Ländern, darunter Portugal und Rumänien, die Mindestlöhne allgemein und die Gehälter der öffentlich Bediensteten herabgesetzt, die Pensionsleistungen reduziert, die Kollektivvertragssysteme geschwächt und eine Reihe sonstiger Strukturreformmaßnahmen durchgeführt wurden.

Es ist allerdings wichtig zu betonen, dass die Maßnahmen der Europäischen Kommission bzw. der „Troika“ nicht losgelöst von den nationalen Interessen und Politiken zu verstehen sind. Denn einerseits wurden die bedeutendsten Maßnahmen auf europäischer Ebene, wie etwa der Euro-Plus-Pakt, von den Staatshäuf der Euro-Länder sowie weiterer EU-Länder unterzeichnet. Zum anderen spiegeln die Rhetorik und Agenda der europäischen Institutionen zumindest zu einem Gutteil jene der Regierungen

und KapitalvertreterInnen der Nationalstaaten wider. Im europäischen Mehrebenensystem lässt sich allerdings die supranationale Ebene trefflich als Sündenbock instrumentalisieren, wenn es darum geht, unpopuläre Austeritätspolitiken und Strukturreformmaßnahmen unter dem Vorwand durchzusetzen, damit bloß den Forderungen der europäischen Institutionen zu entsprechen; die eigene neoliberale Agenda wird dabei oftmals kaschiert. Die konkrete Ausgestaltung der Reformpolitik Rumäniens seit Beginn der Krise etwa kann nicht alleine der EU angelastet werden. Zwar hat die EU das Maßnahmenpaket seit Beginn der 2010er-Jahre, insbesondere die Zerschlagung des Systems der branchenübergreifenden Kollektivvertragsverhandlungen sowie die Abschaffung der Branchenkollektivverträge mit Allgemeinverbindlichkeitswirkung, forciert und dessen Implementierung begrüßt, das Ausmaß an institutioneller Zerschlagung und prozeduraler Störung des Systems der Arbeitsbeziehungen war jedoch dem besonderen Ehrgeiz der Mitte-rechts-Regierung unter Emil Boc geschuldet.⁹⁴ Im Gegensatz dazu implementierte die konservative portugiesische Führung größtenteils nur jene Maßnahmen, die von der „Troika“ eingefordert wurden, und revidierte diese zumindest teilweise wieder nach Ablauf des mit den Institutionen vereinbarten Strukturanpassungsprogramms.⁹⁵ Im Fall von Slowenien und Finnland prägte zwar der verstärkt neoliberale europäische Diskurs die jeweilige nationale politische Agenda und stärkte jene politischen Kräfte und Kapitalfraktionen, die auf eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und den Abbau von „Marktrigiditäten“ setzten. In Finnland waren es allerdings eher nationale denn von außen induzierte Interessenkonfigurationen, die eine Schwächung der Regulierungskapazität tripartistischer Foren und zweiseitiger Verhandlungsstrukturen herbeiführten, während in Slowenien die durch die unterschiedlichen nationalen Regierungen getätigten Reformmaßnahmen (wie etwa die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, Privatisierungen, die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen etc.) im Wesentlichen den Wünschen der europäischen Institutionen entsprachen.⁹⁶

Wenig überraschend zeitigten die teilweise von der EU aufoktroyierten und teilweise freiwillig von den nationalen Administrationen eingeführten Austeritäts- und Strukturanpassungsprogramme nicht oder nur bedingt die von der Europäischen Kommission bzw. der „Troika“ erwarteten Erfolge. Zwar haben die Senkung der Mindestlöhne, die Schwächung der makroökonomisch orientierten Kollektivvertragssysteme und der Rückbau des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts kurzfristig zur Erholung der öffentlichen Finanzen beigetragen, aber weder zu verstärkter Investitionstätigkeit noch zu Prosperität, Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Beschäftigungssicherung geführt. In Ländern wie Finnland, Portugal und Slowenien stagnierte das Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 2009-2015, während es in Rumänien etwas anwuchs.⁹⁷ Das Ausmaß der Armut und

der Ungleichheit einer Gesellschaft steht in einem direkten Zusammenhang mit Änderungen der Tarif- und Mindestlohnpolitik.

Es kann davon ausgegangen werden, dass im Jahrzehnt nach der Krise die Ungleichheit der Einkommen und der verfügbaren Vermögen zumindest in Portugal und Rumänien, wie insgesamt in der Mehrheit der EU-Staaten, zugenommen hat.⁹⁸ Dies kann zu einem gewissen, nicht unbedeutenden Anteil auf die Schwächung oder gar Abschaffung von Branchenkollektivverträgen, welche durch Erfassung von marginalen und vulnerablen Beschäftigtengruppen eine inklusive und gleichheitsfördernde Wirkung entfalten, zurückgeführt werden. Solidarische Lohnpolitik kann nur in höchst zentralisierten oder – unter bestimmten Umständen – koordinierten Lohnfindungssystemen betrieben werden.⁹⁹ Die Erhöhung der gesellschaftlichen Ungleichheit, basierend auf der Schwächung inklusiver und umfassender Kollektivvertragssysteme, unterminiert jedoch nicht nur sozialpolitische Wohlfahrtsziele, sondern auch ökonomische Prosperitätsziele.¹⁰⁰

Wie in der Einleitung dieses Beitrags ausgeführt, bestand das Wesen des Europäischen Sozialmodells im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts und während der ersten Jahre des gegenwärtigen Jahrhunderts darin, dass nicht nur die einzelnen Staaten, sondern auch die EU als solche die zentrale Rolle der Sozialpartnerorganisationen als wirtschafts- und sozialpolitische Akteure – neben den staatlichen Administrationen – nicht nur anerkannten, sondern aktiv förderten. Sozialer Dialog und autonome Kollektivverhandlungen auf betrieblicher, branchenspezifischer, nationaler und seit den 1990er-Jahren auch europäischer Ebene galten als rechtlich-institutionelle sowie prozedurale Hauptstützen für die Demokratisierung moderner Gesellschaften, Verbesserung der *Governance*, Erhöhung der Prosperität und Wohlfahrtsstaatlichkeit, Innovation und des sozialen Zusammenhalts.¹⁰¹ Wenngleich die Priorisierung der Wirtschaftsintegration und der Wettbewerbsorientierung des Wirtschaftsraums Europa gegenüber der Sozialintegration seit den 1980er-Jahren sukzessive zugenommen hatte, so markierte der Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise 2007/8 doch einen grundlegenden Positionswandel der europäischen Institutionen hinsichtlich der Bedeutung und Funktion des Europäischen Sozialmodells.¹⁰² Plötzlich wurden nicht nur die Errungenschaften der kollektiven Arbeitsbeziehungen, wie die umfassende und koordinierte Einkommensgestaltung im Sinne einer kohärenten volkswirtschaftlichen Makrosteuerung, sondern auch die sozialpartnerschaftlichen Akteure selbst in Frage gestellt. Angesichts der Krise schienen sozialpartnerschaftliche Strukturen und Funktionsweisen den von der EU übergeordneten Zielen der Finanzmarktstabilisierung, Konsolidierung staatlicher Haushalte, Erhöhung der Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse und Verbesserung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit im Weg zu stehen. Die teilweise äü-

ßerst dramatischen Folgen dieses Paradigmenwechsels auf national-staatlicher Ebene wurden in diesem Beitrag sowohl analytisch als auch exemplarisch dargestellt.

Allerdings gibt es in den letzten Jahren Anzeichen dafür, dass zumindest in Teilen der maßgeblichen europäischen und internationalen Organisationen, wie der Europäischen Kommission und der OECD, wieder ein Umdenken in Bezug auf die (potenzielle) Rolle der Sozialpartner und des sozialen Dialogs eingesetzt hat. Auf Initiative der Europäischen Kommission wurde im Herbst 2017 auf dem EU-Gipfel in Göteborg die Europäische Säule sozialer Rechte proklamiert, die explizit und erstmals seit über einem Jahrzehnt eine positive Bezugnahme auf die nationalen Sozialpartnerakteure und deren Handlungsautonomie sowie die Besonderheiten des jeweiligen nationalen sozialen Dialogs durch eine maßgebliche EU-Institution enthält. Über dieses rein proklamatorische Dokument der EU-Institutionen hinausgehend, stellt die OECD – im Gegensatz zu ihren kritischen Stellungnahmen gegenüber sozialpartnerschaftlich-kollektiven Lohnfindungsmodellen in den Jahrzehnten davor – einen empirisch fundierten Zusammenhang zwischen der Existenz koordiniert-umfassender Kollektivvertragssysteme einerseits und hohen Beschäftigungsquoten, niedrigen Arbeitslosenraten, hoher Einkommensgleichheit, hohen Löhnen und Gehältern und hohen Produktivitätsraten andererseits fest.¹⁰³ Es besteht also Hoffnung, dass der im letzten Jahrzehnt überwiegend neoliberal und marktradikal geprägte Diskurs über die wirtschafts- und sozialpolitische Ausrichtung Europas wieder verstärkt in wissenschafts- und evidenzbasierte Bahnen gelenkt werden kann. Ob ein differenzierterer Diskurs dann auch zivilgesellschaftlich diffundieren und in der Agenda der relevanten politischen AkteurlInnen seinen Niederschlag finden kann, bleibt abzuwarten.

Anmerkungen

¹ Eurofound (2016); Schulten, van Gyes (2015).

² Bieling, Schulten (2002).

³ Keune (2015).

⁴ Aust et al. (2000).

⁵ Traxler (2006).

⁶ Van Klaveren, Gregory (2019) 19.

⁷ Keune (2015).

⁸ Hermann (2015).

⁹ Traxler (2006).

¹⁰ Müller et al. (2015).

¹¹ Van Klaveren, Schulten (2015.)

¹² Vgl. Glassner (2015); Eurofound (2017).

¹³ Traxler (2000); Bieling, Schulten (2002).

¹⁴ Eurofound (2016) 5.

- ¹⁵ Keune (2015).
¹⁶ Traxler (1995); Keune (2015); Van Klaveren, Gregory (2019).
¹⁷ Auer, Welte (2001).
¹⁸ Behrens (2011).
¹⁹ Keune (2015).
²⁰ Marginson, Weltz (2014); Van Klaveren, Gregory (2019).
²¹ Keune (2015) 287.
²² Hermann (2015).
²³ Oberndorfer (2012).
²⁴ Van Klaveren, Gregory (2019) 25f.
²⁵ Dribbusch (2003); Waddington (2014).
²⁶ Traxler et al. (2001); Traxler (2007); Schäfer, Streeck (2008)
²⁷ Adam (2018).
²⁸ Hermann (2015); Clauwaert, Schömann (2012)
²⁹ Trif, Paolucci (2019; Trif (2015).
³⁰ Clauwaert, Schömann (2013); Trif, Paolucci (2019).
³¹ Trif, Paolucci (2019).
³² Trif, Stoiciu (2017) 163.
³³ Weiler et al. (2007).
³⁴ Trif (2015) 398f.
³⁵ Trif, Paolucci (2019) 508.
³⁶ Vgl. Clauwaert, Schömann (2013); Trif, Paolucci (2019).
³⁷ Clauwaert, Schömann (2013).
³⁸ Vgl. Trif, Paolucci (2019) 508.
³⁹ Friedrich-Ebert-Stiftung (2019).
⁴⁰ EWC Academy (2019).
⁴¹ Trif, Paolucci (2019).
⁴² Campos Lima (2019); Távora, González (2016) 322f.
⁴³ Naumann (2018) 95f.
⁴⁴ Naumann (2017).
⁴⁵ Távora, González (2016) 332f-
⁴⁶ Naumann (2018) 98f.
⁴⁷ Naumann (2017).
⁴⁸ Campos Lima (2019).
⁴⁹ Vgl. Eurofound (2017a).
⁵⁰ Naumann (2018) 94.
⁵¹ Vgl. Eurofound (2017a).
⁵² Távora, González (2016) 331.
⁵³ ILO (2018) 12.
⁵⁴ Naumann (2017); Távora, González (2016); Campos Lima (2019).
⁵⁵ Távora, González (2016) 346f.
⁵⁶ Naumann (2018) 99.
⁵⁷ Naumann (2017).
⁵⁸ Campos Lima (2019); ILO (2018) 131f.
⁵⁹ ILO (2018); Távora, González (2016) 340f.
⁶⁰ Mesch (2015) 174.
⁶¹ Stanojević, Poje (2019).
⁶² Hall, Soskice (2001).
⁶³ Stanojević, Poje (2019); Filipovič Hrast, Rakar (2017).
⁶⁴ Stanojević, Poje (2019) 546.
⁶⁵ Stanojević, Kanjuo Mrčela (2016) 441f.

- ⁶⁶ Mesch (2015) 176.
- ⁶⁷ Stanojević, Poje (2019) 547.
- ⁶⁸ Stanojević, Kanjuo Mrčela (2016) 442.
- ⁶⁹ Eurofound (2017b); Mesch (2015) 174.
- ⁷⁰ Stanojević, Poje (2019).
- ⁷¹ Eurofound (2017b).
- ⁷² Stanojević, Kanjuo Mrčela (2016) 445f.
- ⁷³ Stanojević, Poje (2019) 552f.
- ⁷⁴ Ebendort.
- ⁷⁵ Stanojević, Kanjuo Mrčela (2016).
- ⁷⁶ Vidovic (2018).
- ⁷⁷ Filipović Hrast, Rakar (2017) 121f.
- ⁷⁸ Jonker-Hoffrén (2019).
- ⁷⁹ ETUI (2017).
- ⁸⁰ Jonker-Hoffrén (2019).
- ⁸¹ Eurofound (2017c).
- ⁸² Bruun (2018) 122.
- ⁸³ Eurofound (2017c).
- ⁸⁴ Jonker-Hoffrén (2019).
- ⁸⁵ Eurofound (2017c).
- ⁸⁶ Checchi, Visser (2005).
- ⁸⁷ Jonker-Hoffrén (2019) 206f.
- ⁸⁸ Eurofound (2017c).
- ⁸⁹ Jonker-Hoffrén (2019).
- ⁹⁰ Eurofound (2017c); Tönnies Lönnroos (2016).
- ⁹¹ Savolainen (2016).
- ⁹² Ebendort.
- ⁹³ Europäische Kommission (2012) 104.
- ⁹⁴ Trif (2015) 401f.
- ⁹⁵ Naumann (2017).
- ⁹⁶ Stanojević, Poje (2019).
- ⁹⁷ Eurostat (2019).
- ⁹⁸ Eurostat (2018).
- ⁹⁹ Traxler (2005); Schulten (2004).
- ¹⁰⁰ Schulten, van Gyes (2015).
- ¹⁰¹ Keune (2015) 283.
- ¹⁰² Van Klaveren, Gregory (2019) 24f.
- ¹⁰³ OECD (2018) 73f.

Literatur

- Adam, Georg, Zum Zusammenhang von schwindender Gewerkschafts- und steigender Unternehmensmacht – ein korporatismustheoretischer Versuch, in: Kurswechsel 1 (2018) 27-36.
- Auer, Manfred; Welte, Heike, Die Verteilungsoption in den Kollektivverträgen der österreichischen Industrie – ein erfolgreiches Instrument organisierter Dezentralisierung, in: Industrielle Beziehungen 8 (2) (2001) 180-199.
- Aust, Andreas; Leitner, Sigrid; Lessenich, Stephan, Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens (= Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 4, Opladen 2000).
- Behrens, Martin, Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten (Berlin 2001).

- Bieling, Hans-Jürgen; Schulten, Thorsten, Reorganisation der industriellen Beziehungen im europäischen Mehrebenensystem, in: *Industrielle Beziehungen* 9/3 (2002) 245-273.
- Bohle, Dorothee; Greskovits, Béla, *Capitalist Diversity on Europe's Periphery* (New York 2012).
- Bruun, Niklas, Extension of collective agreements: The Nordic situation, in: Hayter, Susan; Visser, Jelle (Hrsg.), *Collective Agreements: Extending Labour Protection* (ILO, Genf 2018) 119-135.
- Campos Lima, Maria da Paz, Chapter 23 – Portugal: reforms and the turn to neoliberal austerity, in: Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume III* (Brüssel 2019) 483-504, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Collective-bargaining-in-Europe-towards-an-endgame.-Volume-I-II-III-and-IV>.
- Checchi, Daniele; Visser, Jelle Visser, Pattern Persistence in European Trade Union Density – A longitudinal analysis 1950-1996, in: *European Sociological Review* 21/1 (2005) 1-21.
- Clauwaert, Stefan; Schömann, Isabelle, The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. ETUI Working Paper 2012.04 (Brüssel 2012), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise>.
- Clauwaert, Stefan; Schömann, Isabelle, The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. Country report: Romania (ETUI, Brüssel 2013), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise>.
- Dribbusch, Heiner, Gewerkschaftliche Mitgliederengewinnung im Dienstleistungssektor. Ein Drei-Länder-Vergleich im Einzelhandel (Berlin 2003).
- ETUI, Finland: Transforming its industrial relations system (Brüssel 2017), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/ReformsWatch/Finland/Finland-Transforming-its-industrial-relations-system>.
- Eurofound, Mapping key dimensions of industrial relations, Publications Office of the European Union (Luxemburg 2016), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/report/2016/industrial-relations/mapping-key-dimensions-of-industrial-relations>.
- Eurofound, Mapping varieties of industrial relations: Eurofound's analytical framework applied, Publications Office of the European Union (Luxemburg 2017), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/mapping-varieties-of-industrial-relations-eurofound-analytical-framework-applied>.
- Eurofound, Living and working in Portugal (Dublin 2017a), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/country/portugal>.
- Eurofound, Living and working in Slovenia (Dublin 2017b), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/country/slovenia>.
- Eurofound, Living and working in Finland (Dublin 2017c), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/country/finland>.
- Eurofound, EurWORK's database on wages, working time and collective disputes, version 2.1 (Dublin 2019), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/data/database-of-wages-working-time-and-collective-disputes>.
- Europäische Kommission, *Labour Market Developments in Europe 2012* (= *European Economy* 5 (Brüssel 2012), heruntergeladen im September 2019: https://www.ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-labour-market_en.htm.
- Europäische Kommission; IWF, Romania – Draft Emergency Ordinance to Amend Law

- 62/2011 on Social Dialogue. Joint Comments of European Commission and IMF Staff. October 12 (2012), heruntergeladen im September 2019: <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/romania.pdf>.
- Europäische Kommission, European Pillar of Social Rights – booklet (Luxemburg 2017), heruntergeladen im September 2019: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_de.
- Eurostat, Income quintile share ratio (2018), heruntergeladen im September 2019: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Income_quintile_share_ratio.
- Eurostat, Real GDP growth rate – volume (2019), heruntergeladen im September 2019: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>.
- EWC Academy, EWC News 3 (Hamburg 2019), heruntergeladen im September 2019: <http://www.ebr-news.de/032019.htm>.
- Filipovič Hrast, Maša; Rakar, Tatjana, The Future of the Slovenian Welfare State and Challenges to Solidarity, in: Taylor-Gooby, Peter; Leruth, Benjamin; Chung, Hejung (Hrsg.), After Austerity. Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession (Oxford University Press 2017) 115-135.
- Firon, Rasmus, Finland: Latest working life developments Q3 2018. Eurofound (Dublin 2018), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2018/finland-latest-working-life-developments-q3-2018>.
- Friedrich Ebert Stiftung, Romania: Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue 2018 (Bratislava 2019), heruntergeladen im September 2019: <http://www.fes-socialdialogue.org/news-list/e/the-2018-annual-reviews-of-labour-relations-and-social-dialogue-for-by-19-countries-in-central-eastern-europe-and-southeast-europe-are-online/>.
- Glassner, Vera; Keune, Maarten, Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn (=ILO working paper 10, Genf 2010), heruntergeladen im September 2019: http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_158354.pdf.
- Glassner, Vera, Die Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa in der Krise: Der Aufstieg des Neoliberalismus, in: Marterbauer, Markus; Mesch, Michael; Zuckerstätter, Josef (Hrsg.), Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus? Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien (= AK Wien Reihe Band 18, Wien 2015) 337-362.
- Hall, Peter A.; Soskice, David, An Introduction of Varieties of Capitalism, in: Hall, Peter A.; Soskice, David (Hrsg.), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage (Oxford 2001) 1-68.
- Hermann, Christoph, Strukturelle Reformen in Europa: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft (Wien 2015)
- ILO, Decent work in Portugal 2008-18. From crisis to recovery (ILO, Genf 2018), heruntergeladen im September 2019: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_646867/lang-en/index.htm.
- Jonker-Hoffrén, Paul, Chapter 10 – Finland: goodbye centralised bargaining? The emergence of a new industrial bargaining regime, in: Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume I (Brüssel 2019) 197-216, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Collective-bargaining-in-Europe-towards-an-endgame.-Volume-I-II-III-and-IV>.
- Keune, Maarten; Marginson, Paul, Transnational industrial relations as multi-level governance: interdependencies in European social dialogue, in: British Journal of Industrial Relations 51/3 (2013) 473-497.

- Keune, Maarten, Chapter 8 – Less governance capacity and more inequality: the effects of the assault on collective bargaining in the EU, in: Van Gyes, Guy; Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth* (Brüssel 2015) 283-296, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Wage-bargaining-under-the-new-European-Economic-Governance>.
- Marginson, Paul, Coordinated bargaining in Europe: from incremental corrosion to frontal assault?, in: *European Journal of Industrial Relations* 21/2 (2014) 97-114.
- Marginson, Paul; Welz, Christian, Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime (Eurofound, Dublin 2014).
- Mesch, Michael, Arbeitsbeziehungen in Slowenien, in: Marterbauer, Markus; Mesch, Michael; Zuckerstätter, Josef (Hrsg.), *Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus? Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien* (= AK Wien Reihe Band 18, Wien 2015) 174-187.
- Müller, Torsten; Schulten, Thorsten; Zuckerstätter, Sepp, Chapter 7 – Wages and economic performance in Europe, in: Van Gyes, Guy; Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth* (Brüssel 2015) 259-282, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Wage-bargaining-under-the-new-European-Economic-Governance>.
- Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume I-IV* (Brüssel 2019), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Collective-bargaining-in-Europe-towards-an-endgame.-Volume-I-II-III-and-IV>.
- Naumann, Reinhard, Host Country Discussion Paper – Portugal. No dynamic collective bargaining without active involvement of social partners (Brüssel 2017), heruntergeladen im September 2019: https://www.dgert.gov.pt/documentos-_peer-review-towards-a-more-dynamic-collective-bargaining.
- Naumann, Reinhard, Reregulating the extension of collective agreements in Portugal: A case study, in: Hayter, Susan; Visser, Jelle (Hrsg.), *Collective Agreements: Extending Labour Protection* (ILO, Genf 2018) 93-117.
- Oberndorfer, Lukas, Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus?, in: Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hrsg.), *Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling* (Münster 2012) 49-71.
- OECD, *OECD Employment Outlook 2018* (Paris 2018), heruntergeladen im September 2019: https://doi.org/10.1787/emp_outlook-2018-en.
- Savolainen, Anna, Finland: Tripartite Competitiveness Pact signed (Eurofound, Dublin 2016), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2016/finland-tripartite-competitiveness-pact-signed>.
- Savolainen, Anna, Finland: Latest working life developments – Q1 (Eurofound, Dublin 2017), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/article/2017/finland-latest-working-life-developments-q1-2017>.
- Schäfer, Armin; Streeck, Wolfgang, Korporatismus in der Europäischen Union, in: Höpner, Martin; Schäfer, Armin (Hrsg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration* (Frankfurt, New York 2008) 203-240.
- Schulten, Thorsten, *Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften* (Hamburg 2004).
- Schulten, Thorsten; Van Gyes, Guy, Concluding remarks. A transnational coordinated reconstruction of collective bargaining as a precondition for inclusive growth in Europe,

- in: Van Gyes, Guy; Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth* (Brüssel 2015) 401-412, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Wage-bargaining-under-the-new-European-Economic-Governance>.
- Stanojević, Miroslav; Kranjčević, Aleksandra, Chapter 7 – Social dialogue during the economic crisis: the impact of industrial relations reforms on collective bargaining in the manufacturing sector in Slovenia, in: Koukiadaki, Aristeia; Távara, Isabel; Martínez Lucio, Miguel, *Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis* (Brüssel 2015) 441-497, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Joint-regulation-and-labour-market-policy-in-Europe-during-the-crisis>.
- Stanojević, Miroslav; Poje, Andreja, Chapter 26 – Slovenia: organised decentralisation in the private sector and centralisation in the public sector, in: Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume III* (Brüssel 2019) 545-562, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Collective-bargaining-in-Europe-towards-an-endgame.-Volume-I-II-III-and-IV>.
- Távora, Isabel; González, Pilar, Chapter 5 – The reform of joint regulation and labour market policy during the current crisis: national report on Portugal, in: Koukiadaki, Aristeia; Távara, Isabel; Martínez Lucio, Miguel, *Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis* (Brüssel 2016) 321-393, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Joint-regulation-and-labour-market-policy-in-Europe-during-the-crisis>.
- Tönnies Lönnroos, Lisa, Finland: Employers' organisations move away from central-level bargaining (Eurofound, Dublin 2016), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2016/finland-employers-organisations-move-away-from-central-level-bargaining>.
- Traxler, Franz, Farewell to labour market associations? Organised versus disorganised decentralisation as a map for industrial relations, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organised industrial relations in Europe: what future?* (Aldershot, Avebury 1995) 3-19.
- Traxler, Franz, Nationale Pakte im internationalen Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 53 (2000) 411-418.
- Traxler, Franz; Blaschke, Sabine; Kittel, Bernhard, *National labour relations in internationalized markets. A comparative study of institutions, change, and performance* (Oxford 2001).
- Traxler, Franz, „Pattern Bargaining“ als analytisches und empirisches Problem der Lohnpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 2 (2005) 171-195.
- Traxler, Franz, Ein europäisches Sozialmodell: Die Rolle der Interessenverbände, in: *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* (Hrsg.), *Herausforderungen für eine partizipative Demokratie in einem erweiterten Europa* (= Tagungsband 81, Korneuburg 2006) 56-64.
- Traxler, Franz, Introduction, in: Traxler, Franz; Huemer, Gerhard (Hrsg.), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach* (London, New York 2007) 3-9.
- Trif, Aurora (2015): Chapter 6 – Social dialogue during the economic crisis: the survival of collective bargaining in the manufacturing sector in Romania. In: Koukiadaki, Aristeia, Isabel Távara und Miguel Martínez Lucio: *Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis*. Brüssel 2015: ETUI, 395-439. <https://www.etui.org/Publications2/Books/Joint-regulation-and-labour-market-policy-in-Europe-during-the-crisis>, 13.8.2019.
- Trif, Aurora; Stoiciu, Victoria, Turning crisis into opportunity: innovation within the Romanian trade union movement, in: Bernaciak, Magdalena; Kahancová, Marta, *Innovative union practices in Central-Eastern Europe* (Brüssel 2017) 161-177, heruntergeladen im

- September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Innovative-union-practices-in-Central-Eastern-Europe>.
- Trif, Aurora; Paolucci, Valentina, Chapter 24 – Romania: from legal support to frontal assault, in: Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*. Volume III (Brüssel 2019) 505-523, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Collective-bargaining-in-Europe-towards-an-endgame.-Volume-I-II-III-and-IV>.
- Van Klaveren, Maarten; Schulten, Thorsten, Europe: a comparative perspective, in: Van Klaveren, Maarten; Gregory, Denis; Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Minimum wages, collective bargaining and economic development in Asia and Europe: a labour perspective* (Basingstoke 2015) 173-187.
- Van Klaveren, Maarten; Gregory, Denis, Restoring multi-employer bargaining in Europe: prospects and challenges (Brüssel 2019), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Restoring-multi-employer-bargaining-in-Europe-prospects-and-challenges>.
- Vidovic, Hermine, Slovenia: Another successful year. WIIW Forecast report / Autumn (2018), heruntergeladen im September 2019: <https://wiiw.ac.at/slovenia-another-successful-year-p-4677.html>.
- Waddington, Jeremy, Trade union membership retention and workplace representation in Europe (ETUI working paper 2014.10, Brüssel 2014), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Trade-union-membership-retention-and-workplace-representation-in-Europe>.
- Weiler, Anni; Newell, Helen; Carley, Mark, Industrial relations developments in Europe 2006 (Eurofound, Dublin 2007), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2007/eu-member-states/industrial-relations/industrial-relations-developments-in-europe-2006>.

Zusammenfassung

Wenngleich die Bedeutung der Sozialpartner als zentrale Akteure der sozial- und wirtschaftspolitischen Regulierung seit Mitte der 1980er Jahre europaweit geschwunden ist, so wurde deren volkswirtschaftliche Regulierungsfunktion von den nationalen und europäischen Administrationen bis zu Beginn des 21. Jahrhunderts weitgehend anerkannt. Spätestens mit der Wirtschaftskrise von 2008 hat jedoch auf nationaler, v. a. aber europäischer Ebene mit Blick auf die polit-ökonomische Steuerung ein Paradigmenwechsel stattgefunden, indem umfassende Kollektivvertragssysteme und starke Sozialpartnerorganisationen, insbesondere Gewerkschaften, als hinderlich für effektive Wettbewerbspolitik und Wirtschaftswachstum gesehen wurden. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen analysiert dieser Beitrag die unterschiedlichen Dynamiken der Arbeitsbeziehungen vor, während und nach der Wirtschaftskrise von 2008 und den Folgejahren in vier ausgewählten EU-Ländern, die einerseits starke Brüche im System der nationalen Arbeitsbeziehungen aufweisen und andererseits unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Regimes repräsentieren: Finnland, Portugal, Rumänien und Slowenien. Es kann gezeigt werden, dass die oftmals von europäischen Institutionen eingeforderte Schwächung der Regulierungskapazität der nationalen Arbeitsbeziehungen i.d.R. mit erheblichen makroökonomischen und sozialen Kosten verbunden ist.

Abstract

Overall the significance of the social partners as main actors in government economic and social policy-making has dwindled throughout Europe since the mid-1980s. Nevertheless, up to the early 2000s, the national and European administrations tended to acknowledge the social partners' outstanding regulatory capacity with a view to reaching national macro-economic goals. However, at least since the onset of the worldwide economic crisis of 2008 a paradigm shift has proceeded, in that encompassing collective bargaining systems and strong social partner organisations, in particular trade unions, have been deemed barriers to effective competitiveness and economic growth. Against this background this article analyses the different paths and dynamics of national industrial relations prior to, during and after the global economic crisis of 2008 onwards in four different EU member states that have undergone severe disruptions in their respective industrial relations systems and represent different welfare state models: Finland, Portugal, Romania and Slovenia. This article reveals that any impairment of the regulatory capacity of national industrial relations systems (often requested by European institutions) regularly comes along with substantial macro-economic and social costs.

Schlüsselwörter: Arbeitsbeziehungen, Arbeitsmarkt- und Strukturreformen, Dezentralisierung, Europäisches Sozialmodell, Ländervergleich, Finanz- und Wirtschaftskrise.

Key words: industrial relations, labour market reforms, structural reforms, decentralisation, European Social Model, Great Recession, financial crisis, international comparisons.

JEL codes: E02, E24, I30, J30, J50, P16.