
Kollektivverträge in 24 europäischen Ländern 2000-2017: Ursachen und Veränderungen des Deckungsgrads

Michael Mesch

1. Einleitung

Kollektivverträge (KV) zählen in drei der vier westeuropäischen Kapitalismusvarianten zu den zentralen Institutionen des Sozialmodells. Gemeinsam mit der betrieblichen Mitbestimmung durch Betriebsräte sichern sie den ArbeitnehmerInnen Mitwirkung an der Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Diese Dimensionen der Wirtschaftsdemokratie bilden wichtige Elemente des demokratischen politischen Systems in den Ländern der EU.¹

KV haben viele wirtschaftliche, soziale und politische Funktionen,² und dies nicht nur für die unselbstständig Beschäftigten und die Gewerkschaften (Schutz, Verteilung, Interessenartikulation, Partizipation, Verallgemeinerung dieser Funktionen), sondern auch für die Arbeitgeber (Wettbewerbsordnung, Befriedung, Bereitstellung von Kollektivgütern wie Aus- und Weiterbildungsprogramme, Senkung der Transaktionskosten). Die Regelung konfliktträchtiger Fragen der Arbeits-, Lohn- und Sozialpolitik durch die Sozialpartner entlastet den Staat, trägt zur Legitimität der politischen Ordnung und zum sozialen Frieden bei. Und aus postkeynesianischer Perspektive³ haben überbetriebliche KV wichtige makroökonomische Funktionen (Steuerung der Lohnentwicklung durch koordinierte Kollektivverhandlungen,⁴ produktivitätsorientierte Lohnpolitik,⁵ Abstimmung zwischen Fiskal-, Geld-, Lohn- und Beschäftigungspolitik zugunsten der gesamtwirtschaftlichen Steuerung, automatische Stabilisatoren, stärker egalitäre Lohnstruktur,⁶ verbesserte Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte,⁷ Begünstigung von *High-road*-Strategien von Unternehmen und Volkswirtschaften⁸ usw.).

Die Verhandlungsebene, institutionelle Unterstützungen der Inklusivität und Stabilität von überbetrieblichen KV (Allgemeinverbindlicherklärungen (AVE), Günstigkeitsprinzip usw.), die kollektivvertragliche Deckungsquote und die Koordinierungskapazität eines Lohnverhandlungssystems (hori-

zontale und vertikale Koordination) sind entscheidend für die Regelungskapazität und die gesamtwirtschaftliche Steuerungsfähigkeit eines KV-Systems und damit für dessen makroökonomische Funktionalität.

Trotz der positiven wirtschaftlichen, sozialen und politischen Effekte der angeführten Funktionen von KV, insbesondere überbetrieblichen KV, gerieten die Kollektivverhandlungssysteme in der EU in den letzten beiden Jahrzehnten⁹ unter Druck. ProponentInnen neoliberaler Politik sahen Gewerkschaften und KV als „Arbeitsmarktrigiditäten“, welche die Handlungsfähigkeit der Unternehmer einschränkten und nachteilig für Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum wären. Mit den Zielen, die Flexibilität der Arbeitsmärkte zu verstärken und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen, setzten neoliberale PolitikerInnen auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten Maßnahmen, um den Deckungsgrad und die Regelungsdichte v. a. der überbetrieblichen KV zu reduzieren.

Als Nutznießer neoliberaler Politiken waren Arbeitgeber in vielen, wenn gleich längst nicht allen Mitgliedsländern bemüht, dezentrale Verhandlungssysteme mit geringerer substanzieller Breite durchzusetzen. Diese Dezentralisierungsbestrebungen von Arbeitgeberseite wurden insbesondere während der Großen Rezession von Regierungen mit neoliberaler Programmatik und durch die Interventionen der Troika im Bereich der Lohn- und KV-Politik intensiviert.

Dieser Artikel befasst sich erstens mit den Veränderungen des kollektivvertraglichen Deckungsgrades in sechzehn westeuropäischen Ländern (14 Ländern aus der Gruppe der EU-15 und zwei Nicht-EU-Ländern: CH und N) sowie acht Transformationsländern aus dem Kreis der EU-Mitgliedsstaaten zwischen 2000 und 2017 und zweitens den wichtigsten Gründen für die stark unterschiedlichen Entwicklungstendenzen des Deckungsgrades (Veränderung des Organisationsgrads der Gewerkschaften, des Organisationsgrads der Arbeitgeberverbände, der dominanten Verhandlungsebene und der Verbreitung von AVE).

2. Die Veränderungen der kollektivvertraglichen Deckungsquote in den EU-Ländern zwischen 2000 und 2017

Die Reichweite eines nationalen KV-Systems wird anhand der korrigierten Deckungsquote gemessen: Diese ist definiert als der Anteil der von einem KV erfassten unselbstständig Beschäftigten an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten in dem jeweiligen Land, korrigiert um Beschäftigtengruppen, die von KV-Verhandlungen ausgeschlossen sind (wie häufig Beschäftigte im öffentlichen Sektor).

Zwei Bemerkungen sind an dieser Stelle angebracht: Die Erste weist da-

rauf hin, dass die gängige Verwendung von Bestandsgrößen bei der Berechnung der Deckungsquote in bestimmten Fällen zur *Überschätzung* der effektiven Reichweite des KV-Systems führt, nämlich dann, wenn – wie im vieldiskutierten Beispiel Portugals¹⁰ – für einen signifikanten Anteil der Beschäftigten KV gelten, die schon lange nicht mehr erneuert wurden und deren Lohnstandards daher schon längst keinen Schutz mehr gegen die zwischenzeitliche Teuerung bieten oder schon gar nicht mehr relevant sind, weil sie unter dem Niveau des gesetzlichen Mindestlohns liegen. Die ausschließliche Verwendung von Stromgrößen (d. h. nur der neu abgeschlossenen KV) zur Berechnung der Deckungsquote stellt keine sinnvolle Alternative dar, weil sie die Fortwirkung von nicht erneuerten KV ignoriert.

Zweitens wird die Reichweite eines KV-Systems *unterschätzt*, falls Unternehmen, die keinem Branchen-KV angehören, dessen Lohnregelungen imitieren oder sich annähernd an diesem orientieren.¹¹ Beispielsweise zeigen Addison u. a. (2016), dass 2013 in Deutschland die Hälfte jener Unternehmen, die keinem Branchen-KV unterlagen, sich dennoch an den Regelungen der betreffenden Branchenvereinbarung orientierte oder dieselben imitierte.

Während der Organisationsgrad (siehe unten Kap. 3.1) einen der Indikatoren der potenziellen Verhandlungsstärke (Marktmacht) der Gewerkschaften darstellt, misst die kollektivvertragliche Deckungsquote das tatsächliche Ausmaß, in dem unselbstständig Beschäftigte von betrieblichen oder überbetrieblichen Arbeitsregelungen und -bedingungen begünstigt werden, die von Gewerkschaften auf dem Wege der KV-Verhandlungen ausgehandelt wurden. Aufgrund von *Erga-omnes*-Regelungen und AVE von Branchen-KV (siehe Kap. 3.4) lag die kollektivvertragliche Deckungsquote in allen Ländern weit oder sehr weit über dem jeweiligen gewerkschaftlichen Organisationsgrad.

Die wichtigsten Einflussfaktoren auf Niveau und Veränderung der kollektivvertraglichen Deckungsquote in den einzelnen Ländern sind:

- 1.) der gewerkschaftliche Organisationsgrad und staatliche Organisationshilfen zugunsten der Gewerkschaften (Gent-System u. a.);
- 2.) der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände;
- 3.) die dominante Ebene der KV-Verhandlungen; und
- 4.) staatliche Unterstützungsinstitutionen in Bezug auf den Geltungsbereich von KV, d. h. gesetzliche *Erga-omnes*-Regelungen und AVE.

Diese Einflussfaktoren und ihre Wirkungsweisen und Wirkungsintensität werden im Abschnitt 3 ausführlich behandelt.

Tabelle 1 zeigt die kollektivvertraglichen Deckungsraten in den 24 untersuchten Ländern während des Beobachtungszeitraums. Verglichen werden die Situationen im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (2000), im Jahr vor dem realwirt-

schaftlichen Wirksamwerden der Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa (2008), im Jahr nach der Überwindung der zweiten Rezession in der Eurozone im Laufe der Wirtschaftskrise (2013) und schließlich im Jahr 2017, für das die aktuellsten Daten verfügbar sind. Sofort ins Auge stechen sowohl die sehr ausgeprägten Niveauunterschiede als auch die großen Diskrepanzen hinsichtlich der Veränderung des kollektivvertraglichen Deckungsgrads.

Tabelle 1: Korrigierte kollektivvertragliche Deckungsquoten (%) 2000-2017

	2000	2008	2013	2017
A	98,0	98,0	98,0	98,0
D	67,8	61,4	57,6	56,0
CH	44,9	44,8	57,2	57,9
NL	81,7	78,6	85,7	77,6
B	96,0	96,0	96,0	96,0
DK	77,7	76,6	80,0	82,0
S	94,0	90,0	89,0	90,0
N	77,0	73,5	72,4	72,5
FIN	85,0	84,7	89,7	89,3
F	93,4	98,0	98,0	98,5
E	92,0	86,4	92,2	83,6
P	78,4	85,9	76,5	73,9
I	80,0	80,0	80,0	80,0
GR	100,0	100,0	63,1	25,5
PL	25,0	18,7	17,7	17,2
CZ	35,3	26,5	33,6	30,4
SK	51,0	40,0	35,0	25,0
H	38,4	22,9	25,5	22,8
SLO	100,0	70,0	65,4	70,9
HR	64,3	49,1	52,8	46,5
RO	100,0	100,0	35,0	23,0
BG	56,3	40,0	28,3	22,9
GB	36,4	33,6	29,5	26,0
IRL	44,2	41,7	40,5	32,5

Quelle: Visser, ICTWSS Database, Version 6.0 (Juni 2019). Variable adjcov.

Korrigierte kollektivvertragliche Deckungsquote = Anteil der unselbstständig Beschäftigten, die von einem Kollektivvertrag erfasst werden, an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten, korrigiert um Beschäftigtengruppen, die von KV-Verhandlungen ausgeschlossen sind (in %).

Falls Wert aus dem angegebenen Jahr nicht verfügbar, wird letzter verfügbarer Wert aus einem Vorjahr angegeben. Bulgarien: Wert für Spalte „2000“ stammt aus 2002.

In den Jahren vor der Wirtschaftskrise (2000-2008) erwiesen sich die meisten der westeuropäischen nationalen Arbeitsbeziehungssysteme als einigermaßen stabil im Hinblick auf die kollektivvertragliche Abdeckung der unselbstständig Beschäftigten, während in fast allen (Ausnahme: Rumänien) mittelost- und südosteuropäischen Transformationsländern in dieser Hinsicht bereits deutliche oder starke Erosionstendenzen zu konstatieren waren: In zwei Ländern (F, P) nahm die Deckungsrate im genannten Zeitraum zu, in acht Ländern blieb sie nahezu unverändert, und in fünf Ländern ging der Deckungsgrad leicht (d. h. zwischen 1 und 5 PP) zurück. Die einzigen beiden westeuropäischen Länder, wo die kollektivvertragliche Abdeckung zwischen 2000 und 2008 deutlich fiel (nämlich zwischen 5 und 10 PP), waren Deutschland und Spanien. Hingegen verringerte sich der Deckungsgrad in allen Transformationsländern mit Ausnahme von Rumänien entweder deutlich (PL, CZ) oder stark, d. h. um mehr als 10 PP (SK, H, SLO, HR, BG).

Im Jahr 2008 wiesen zehn Länder eine sehr hohe Deckungsquote (>80%) auf, fünf Länder eine hohe (60-80%), weitere fünf Länder eine mittelhohe (40-60%), drei Länder eine niedrige (20-40%) und ein Land (PL) eine sehr niedrige (<20%). Sehr bemerkenswert ist die Verteilung der Länder der fünf Arbeitsbeziehungsregime nach der Höhe der kollektivvertraglichen Deckungsquote: Alle Länder des nordischen Korporatismus, der mitteleuropäischen Sozialpartnerschaft (mit Ausnahme der Schweiz) und des mediterranen polarisierten Pluralismus verzeichneten jeweils entweder einen sehr hohen oder hohen Deckungsgrad der KV. Und die mittelost- und südosteuropäischen Transformationsländer streuten in Bezug auf die Deckungsrate (noch) sehr stark: In Rumänien und Slowenien war die Deckungsquote sehr hoch bzw. hoch, für die Slowakei, Kroatien und Bulgarien waren mittelhohe Werte festzustellen, und nur drei Länder zeichneten sich durch einen niedrigen (CZ, H) oder sehr niedrigen (PL) Deckungsgrad aus.

Im Zeitraum 2008 bis 2017, also während der Großen Rezession und den Folgejahren, zeigt sich im Großen und Ganzen ein ähnliches Entwicklungsmuster wie in den Jahren vor der Wirtschaftskrise: ein beträchtliches Maß an Stabilität im Hinblick auf die kollektivvertragliche Abdeckung der unselbstständig Beschäftigten in mehr als der Hälfte der Länder und deutliche oder starke Erosionstendenzen in den übrigen Ländern, wobei sich in drei Ländern (SK, BG, D) die Erosion des ersten Beobachtungszeitraums im zweiten fortsetzte. In vier Ländern nahm die Deckungsrate zwischen 2008 und 2017 zu, in neun Ländern blieb sie nahezu unverändert, und in drei Ländern ging der Deckungsgrad leicht (d. h. zwischen 1 und 5 PP) zurück. Deutliche (Rückgang zwischen 5 und 10 PP) oder starke (Absinken um mehr als 10 PP) Erosionserscheinungen zeigten sich in diesem Zeitabschnitt bereits in fünf westeuropäischen Ländern (D, GB und IRL bzw. P

und GR). In Griechenland knüpfte die Troika die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise gewährten finanziellen Unterstützungen an die Umsetzung von sog. „Wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen“, die im Bereich der KV-Politik u. a. die Umkehr des Günstigkeitsprinzips, die Aufkündigung von AVE und die Einschränkung der Nachwirkung auslaufender KV beinhalteten.¹² Der darauf folgende Zusammenbruch des KV-Systems auf allen Ebenen bewirkte eine unorganisierte Dezentralisierung der Verhandlungen und darüber hinaus sogar eine weitgehende Dekollektivierung der Lohnsetzung,¹³ womit die kollektivvertragliche Deckungsquote von 100% auf 26% absackte.

Unter den Transformationsökonomien betraf die starke Erosion zum einen die Slowakei und Bulgarien, wo sich jeweils der langfristige Reichweiteverlust des KV-Systems fortsetzte, und zum anderen Rumänien, wo die Mitte-rechts-Regierung unter dem Druck der Troika 2011 im Sozialdialogs-Gesetz das Verbot der branchenübergreifenden KV-Verhandlungen auf nationaler Ebene und u. a. eine Reform der Branchen-KV dekretierte, wodurch die Deckungsrate von 100% auf 23% (!) abstürzte.¹⁴

Von den neun Ländern mit deutlicher oder starker Erosion des kollektivvertraglichen Deckungsgrads zählten vier (GR, RO, P, IRL) zu den von der Krise besonders betroffenen Staaten, die sich im Gegenzug zur Gewährung von finanzieller Unterstützung von Seiten der Troika bzw. von EU und IWF zu weitgehenden staatlichen Interventionen im Bereich der Lohn- und Kollektivvertragspolitik verpflichteten.

Im Jahr 2017 wiesen nur noch acht Länder eine sehr hohe Deckungsquote (>80%) auf und vier eine hohe (60-80%). Drei Länder hatten eine mittelhohe Deckungsrate (40-60%) und bereits acht eine niedrige (20-40%). Polen war weiterhin das einzige Land mit einem sehr niedrigen Deckungsgrad (<20%).

Infolge der Erosionserscheinungen in einigen Ländern änderte sich auch die Verteilung der Länder der fünf Arbeitsbeziehungsregime nach der Höhe der kollektivvertraglichen Deckungsquote deutlich: Nach wie vor verzeichneten alle Länder des nordischen Korporatismus, aber nur noch drei von fünf Ländern der mitteleuropäischen Sozialpartnerschaft (Ausnahmen D, CH) und nur noch vier von fünf Ländern des mediterranen polarisierten Pluralismus (Ausnahme P) jeweils entweder einen sehr hohen oder hohen Deckungsgrad der KV. Und von den acht mittelost- und südosteuropäischen Transformationsländer zeichneten sich 2017 schon sechs durch einen niedrigen oder sehr niedrigen Deckungsgrad aus. Die Ausnahmen bildeten hier Slowenien (71% DQ) und Kroatien (47%).

3. Wichtige Einflussfaktoren auf die kollektivvertragliche Deckungsquote

3.1 Gewerkschaftlicher Organisationsgrad

Arbeitgeber werden nur dann abwägen, in ihrem Betrieb bzw. Unternehmen in kollektive Lohnverhandlungen einzutreten, wenn dort eine Gewerkschaft¹⁵ oder u. U. eine andere kollektive Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen, d. h. ein Betriebsrat oder eine andere Belegschaftsvertretung, existiert. Ist dies nicht der Fall, können sie die Löhne durch individuelle Lohnverhandlungen regeln oder – zumindest *de facto* – einseitig festsetzen.

Für überbetriebliche KV-Verhandlungen bildet das Bestehen (zumindest) einer Gewerkschaft in der betreffenden Branche oder beruflichen Domäne eine notwendige Voraussetzung. Starke Gewerkschaften sind in der Lage, Arbeitgeberverbände dazu zu veranlassen, am Verhandlungstisch für KV-Verhandlungen in der betreffenden Branche Platz zu nehmen.

Und die Umsetzung kollektivvertraglicher Regelungen sowie die Überwachung derselben in den Betrieben ist abhängig von einer starken und kontinuierlichen Präsenz von Gewerkschaften und/oder mit diesen eng kooperierenden Betriebsräten.¹⁶ Auf diese Weise trägt eine feste und fort-dauernde Verankerung der Gewerkschaften in den Betrieben zur Regelungseffektivität und auch zur Stabilität von überbetrieblichen KV bei.

Der Organisationsgrad ist der wichtigste Indikator für die organisatorischen Machtressourcen, die Repräsentativität und die Marktmacht der Gewerkschaften.¹⁷ Der Netto-Organisationsgrad wird definiert als Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der jeweiligen Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten.

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist nicht nur von den strukturellen und organisatorischen Machtressourcen der Gewerkschaften abhängig, sondern auch von staatlichen Regelungen über den Zugang der Gewerkschaften zu den Betrieben (1), über die Voraussetzungen der Gründung von Gewerkschaften (2) und über die Repräsentativität von Gewerkschaften als Voraussetzung ihrer Zulassung zu KV-Verhandlungen (3) als auch von staatlichen Organisationshilfen¹⁸ (Gent-System etc.) (4):¹⁹

1.) Der rechtlich (durch Gesetz oder KV) abgesicherte Zugang der Gewerkschaften zu den Betrieben gewährleistet diesen den direkten Kontakt zu den Mitgliedern und den Beschäftigten, die Rekrutierung von neuen Mitgliedern und das Angebot selektiver Anreize.

2.) Gesetzliche Regelungen, welche die Bedingungen für die Gründung einer Gewerkschaft sowie die Repräsentativität von Gewerkschaften als Voraussetzung für das Recht auf die Führung von KV-Verhandlungen auf Betriebs- bzw. Branchenebene definieren, können für die Gewerkschaften entweder institutionelle Machtressourcen darstellen, falls nur administrati-

ve Hürden für die Gründung einer Betriebsgewerkschaft bestehen und die Hürden für die Repräsentativität niedrig sind, oder aber gravierende Hindernisse für Gewerkschaften und KV.

3.) In allen behandelten Ländern waren das Assoziationsrecht der Gewerkschaften und deren Recht auf KV-Verhandlungen durch Verfassung oder Arbeitsgesetze gewährleistet. In einigen Ländern, insbesondere in jenen mit stark zersplitterter Gewerkschaftsbewegung, hing das Recht auf Führung bzw. Teilnahme an Betriebs- bzw. Branchen-KV-Verhandlungen aber von der Erfüllung bestimmter Repräsentativitätskriterien ab. In den letzten beiden Jahrzehnten wurden diese Kriterien in einigen Ländern verschärft.

Staatliche Regelungen, welche das Monopol der Gewerkschaften auf den Abschluss von KV aufhoben, standen in vielen Fällen im Zusammenhang mit den rezenten Verschlechterungen anderer staatlicher Rahmenbedingungen in Bezug auf die Gründung und die Verhandlungsrechte der Gewerkschaften, waren aber oft auch eine Konsequenz der längerfristigen Schwäche und Einbußen der Gewerkschaften in Bezug auf Organisationsgrad und betriebliche Präsenz.

4.) In Belgien, Dänemark, Schweden und Finnland waren die Gewerkschaften an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung mitbeteiligt. Dies stellte für sie eine wichtige Organisationshilfe dar. Das sog. Gent-System bildete eine wesentliche Voraussetzung für die sehr hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrade in den vier Ländern. In Dänemark, Schweden und Finnland bestand keine gesetzliche Arbeitslosenversicherung, sondern jeweils ein freiwilliges Versicherungssystem, organisiert von gewerkschaftlich verwalteten Kassen. Die Finanzierung des Arbeitslosengeldes erfolgte hauptsächlich über Steuern und Arbeitgeberbeiträge und nur in geringem Maße über Beiträge der Mitglieder der Versicherungsfonds. Letztere waren also von moderater Höhe. Die Mitgliedschaften in Gewerkschaft und Arbeitslosenkasse waren in diesen drei nordischen Ländern eng gekoppelt. Im Gegensatz dazu bestand in Belgien eine gesetzliche Arbeitslosenversicherung, an deren Verwaltung die Gewerkschaften beteiligt waren (partielles Gent-System).²⁰

Tabelle 2 präsentiert die gewerkschaftlichen Netto-Organisationsgrade in den untersuchten 24 europäischen Ländern im Zeitraum 2000 bis 2017. Auch hier fallen auf den ersten Blick große Niveauunterschiede auf. Zweitens ist zu konstatieren, dass der Organisationsgrad in allen Ländern eine sinkende Tendenz aufwies. Drittens streuten die Länder im Hinblick auf das Ausmaß des Rückgangs stark. Und viertens war die fallende Tendenz des Organisationsgrads sowohl bei den EU-15-Ländern als auch bei den (seit 2004 beigetretenen) EU-13-Staaten in den Jahren vor der Großen Rezession (2000-08) stärker ausgeprägt als im Zeitabschnitt 2008 bis 2017.

Der Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads setzte in den meisten der EU-15-Länder schon um 1980 ein.²¹ In den mittelost- und südosteuropäischen Transformationsländern war die Umwandlung der Gewerkschaften von Organisationen mit mehr oder weniger zwangsweiser Mitgliedschaft, die jeweils KP und Staat untergeordnet waren und v. a. administrative Funktionen in der Sozial- und Wohlfahrtspolitik innehatten, zu autonomen Interessenvertretungen der unselbstständig Beschäftigten mit zahlreichen internen und externen Problemen und Hindernissen konfrontiert und daher äußerst schwierig, was an den massiven Mitgliederver-

Tabelle 2: Gewerkschaftlicher Netto-Organisationsgrad (%) 2000-2017

	2000	2008	2013	2017
A	36,9	29,6	27,8	26,7
D	24,6	19,0	18,0	16,7
CH	20,2	17,5	18,9	17,6
NL	22,6	19,3	18,2	16,8
B	56,2	54,5	55,1	52,8
DK	73,6	66,2	69,3	67,1
S	81,0	64,6	62,0	62,0
N	53,0	51,6	51,8	51,0
FIN	74,6	69,5	66,3	61,7
F	8,0	7,8	8,1	7,9
E	17,4	17,5	17,9	14,8
P	25,2	20,7	18,8	15,3
I	34,4	33,4	36,8	34,3
GR	27,5	22,6	23,1	20,2
PL	19,9	14,4	12,3	12,3
CZ	27,2	16,9	13,6	12,0
SK	32,3	17,2	13,3	10,7
H	23,8	14,4	11,8	8,5
SLO	44,2	27,3	23,2	20,4
HR	40,0	30,3	28,5	23,9
RO	45,1	32,1	22,1	19,2
BG	nv	21,1	20,9	20,9
GB	29,7	27,0	25,4	23,2
IRL	36,0	30,1	30,4	25,5

Quelle: Visser, ICTWSS Database Version 6.0 (Juni 2019). Variable ud.
 Gewerkschaftlicher Netto-Organisationsgrad = Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten in %.
 Falls Wert aus dem angegebenen Jahr nicht verfügbar, wird letztverfügbarer Wert aus einem Vorjahr angegeben.
 nv = Wert nicht verfügbar.

lusten, am – bereits in den 1990er-Jahren²² und fortgesetzt in den 2000er-Jahren – stark sinkenden Organisationsgrad, am niedrigen Deckungsgrad der KV und am Bedeutungsverlust der tripartiten Wirtschafts- und Sozialräte abzulesen ist.²³

In den Jahren vor der Großen Rezession (2000-2008) blieb der Organisationsgrad in nur vier von 24 untersuchten Ländern (F, E, I, N) weitgehend stabil. In allen anderen entwickelte er sich in stark unterschiedlichem Maße rückläufig: Leichte Verluste (bis 5 Prozentpunkte) waren für 5 Länder zu verzeichnen, starke Verluste (5-10 PP) für 7 Länder und sehr hohe Verluste (mehr als 10 PP) für 6 Länder. Die höchsten Einbußen in ihrer Reichweite erlitten die Gewerkschaften Sloweniens (-17 PP), der Slowakei (-15 PP) und Schwedens (-16 PP).

2008 erreichten die Gewerkschaften der vier mit dem Genter System ausgestatteten Länder (B, DK, S, FIN) und jene Norwegens einen Organisationsgrad über 50%. In weiteren fünf Ländern lag der Organisationsgrad jeweils um die oder etwas über der 30%-Marke (A, I, HR, RO, IRL). In der Mehrzahl der Länder (11, darunter D, CH) waren jeweils zwischen 15 und 30% der unselbstständig Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert. Unter der 15%-Marke befand sich der Organisationsgrad in drei Ländern (F, PL, H).

Während der Großen Rezession und in den Folgejahren (2008-2017) waren die relativen Mitgliederverluste der Gewerkschaften in den 24 untersuchten Ländern wie gesagt im Durchschnitt weniger ausgeprägt als in den Jahren vor 2008: In 9 Ländern (darunter A, D, CH) blieb der Organisationsgrad in diesem Zeitabschnitt im Wesentlichen stabil, und in den anderen 15 Staaten wies der Organisationsgrad jeweils eine leichte Abnahme (bis 5 PP) auf. Dem ist allerdings hinzuzufügen, dass sich in 6 von 8 Transformationsländern die sinkende Tendenz der relativen Mitgliederreichweite der Gewerkschaften fortsetzte und nur in 2 dieser Staaten (BG, PL) eine gewisse Stabilisierung – auf allerdings niedrigem bzw. sehr niedrigem Niveau – erfolgte.

Die Ursachen für den fortgesetzten Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads sind vielfältig.²⁴ Dabei sind sowohl strukturelle Faktoren als auch politische Entscheidungen zu berücksichtigen:

* Die sektorale Tertiärisierung der Beschäftigung und die innere Tertiärisierung des sachgüterproduzierenden Sektors gingen mit der Auflösung der industriellen Arbeitermilieus einher.

* Im Finanzkapitalismus dominieren die Interessen des Finanzkapitals gegenüber jenen des Realkapitals und jenen der Lohnabhängigen. Die weltweit operierenden Konzerne befinden sich im strategischen Vorteil gegenüber den nach wie vor nur national oder höchstens regional (EU-weit) kooperierenden Gewerkschaften. *Shareholder-Value-Orientierung*, Globalisierung, Standortverlagerungen, vertikale Desintegration von Kon-

zernstrukturen, intermediatisierte internationale Wertschöpfungsketten,²⁵ Auslagerungen und andere Segmentierungsstrategien gegenüber den Arbeitskräften etc. untergraben die Produktionsmacht der Lohnabhängigen.

* Die neoliberale Ausrichtung der Wirtschaftspolitik in der EU trug entscheidend zum Anstieg der Arbeitslosenrate und zur Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit bei: Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte hatten eine starke Zunahme des Anteils der atypischen Beschäftigung und von prekären Beschäftigungsverhältnissen zur Folge.²⁶ Hinzu kam die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die ein Absinken des Reservationslohns bewirkte.

* Der niedrigere und in vielen Fällen rückläufige Organisationsgrad von Jüngeren und die Schwierigkeiten, im expandierenden Dienstleistungssektor, in den KMU und unter den atypisch Beschäftigten Mitglieder zu gewinnen und zu halten, waren und sind gravierende Schwächen von europäischen Gewerkschaften. Unmittelbare Folgen davon waren das hohe und steigende Durchschnittsalter der Gewerkschaftsmitglieder und der zunehmende Anteil der Beschäftigten des öffentlichen Sektors unter diesen.²⁷

* Die steigende Lohnungleichheit wirkte sich nachteilig auf die Anreize zur Gewerkschaftsmitgliedschaft aus: Unselbstständig Beschäftigte in den obersten Lohndezilen verließen Gewerkschaften bzw. traten diesen nicht bei, weil sie deren Schutz nicht zu benötigen meinten. Und ArbeiterInnen und Angestellte in den untersten Lohndezilen unterließen den Beitritt bzw. traten aus, weil sie die Gewerkschaften als ineffektiv ansahen, und dies insbesondere dann, wenn es darum ginge, die eigene relative Lohnposition zu verbessern.²⁸

* Unter neoliberaler Wirtschaftspolitik hatten es Gewerkschaften viel schwerer, die Teilhabe der ArbeitnehmerInnen am Produktivitätsfortschritt zu sichern.²⁹ In vielen Ländern blieb die Reallohnentwicklung mittelfristig hinter dem Fortschritt der Arbeitsproduktivität zurück.³⁰

* Während der Großen Rezession legte die wirtschaftspolitische Steuerung der EU einseitigen Fokus auf Austerität, neoliberal ausgerichtete Strukturreformen, vor allem bezüglich der Arbeitsmärkte, und preisliche Wettbewerbsfähigkeit. In besonders zugespitzter Weise betraf diese Fokussierung die neun finanziell von der Troika bzw. vom IWF und der EU unterstützten Länder. Im Hinblick auf die Bekämpfung der makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb der EU wurde diesen Ländern eine Strategie der inneren Abwertung diktiert, die deflationär wirkte und die Schulden-, Wachstums- und Beschäftigungsprobleme verschlimmerte.³¹

Neun von der Krise besonders betroffene EU-Länder mussten finanzielle Unterstützungen von der Troika (EU, EZB, IWF) bzw. von EU und IWF in Anspruch nehmen (GR, CY, I, E, P, RO, H, LV, IRL). Im Gegenzug verpflichteten sich diese Länder zu fiskal-, lohn-, sozial- und arbeitsmarktpoli-

tischen Maßnahmenpaketen je unterschiedlicher Zusammensetzung: v. a. zur Durchführung weitreichender Haushaltsreformen und Austeritätsprogramme, zu umfassenden Reformen im Bereich des Arbeitsmarkts und der sozialen Sicherung³² sowie zur Umsetzung einer inneren Abwertung, welche lohnpolitische Interventionen des Staates und Änderungen des Kollektivverhandlungssystems beinhaltete.³³

Die tiefgreifenden Veränderungen in den nationalen Kollektivverhandlungssystemen, welche diese Vereinbarungen enthielten, kamen durch ein – mehr oder weniger intensives – Zusammenwirken von Akteuren in den betreffenden Ländern (v. a. auf der Arbeitgeberseite und in neoliberal-konservativen Regierungen, entsprachen doch die Veränderungen vielfach lange gehegten Forderungen derselben) und den unterstützenden Institutionen zustande, wobei die Initiative oft von der Troika ausging.

Hinsichtlich Lohn- und Kollektivvertragspolitik enthielten die Vereinbarungen u. a.:

- Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen des KV-Systems, welche auf Dezentralisierung der KV-Verhandlungen und generell die Dekollektivierung und Deregulierung der Lohnfindung hinausliefen;³⁴
- Verschärfungen im Hinblick auf die Kriterien der Errichtung von Betriebsgewerkschaften
- und die Kriterien der Repräsentativität von Gewerkschaften als Voraussetzung für die Kollektivvertragsfähigkeit auf Betriebs- bzw. Branchenebene.

Ein Beispiel für eine institutionelle Regelung, welche die Gründung von Betriebsgewerkschaften extrem erschwerte und damit die potenzielle Reichweite von Betriebs- oder Unternehmens-KV massiv einschränkte, ist das bereits erwähnte rumänische Sozialdialogs-Gesetz von 2011: Während früher 15 ArbeitnehmerInnen in einer Branche oder in einem Beruf für die Gründung einer Branchen- bzw. Berufsgewerkschaft ausgereicht hatten, waren nach Inkrafttreten 15 ArbeitnehmerInnen in einem Betrieb erforderlich. Dies stellte insofern eine enorme Hürde dar, als etwa 90% der rumänischen Unternehmen Mikrofirmen mit weniger als zehn Beschäftigten waren.³⁵

In den letzten beiden Jahrzehnten wurden Repräsentativitätskriterien in einigen Ländern verschärft. Gemäß dem rumänischen Sozialdialogs-Gesetz von 2011 beispielsweise galt eine Betriebsgewerkschaft nur dann als repräsentativ und infolgedessen kollektivvertragsfähig, wenn sie mehr als die Hälfte der Belegschaft als Mitglieder hatte; davor war diese Schwelle bei einem Drittel der Belegschaft gelegen.³⁶

In sechs Ländern (F, E, P, GR, H, RO) wurde Betriebsräten bzw. nicht-gewerkschaftlichen Belegschaftsvertretungen das Recht auf Abschluss von Betriebs-KV gewährt. In all diesen Fällen ging die Aufhebung des Kollektivverhandlungsmonopols der Gewerkschaften mit anderen staatlichen

Maßnahmen einher, welche der Dezentralisierung der KV-Verhandlungen auf die Betriebs- bzw. Unternehmensebene Vorschub leisten sollten.³⁷

* Während in Belgien und Finnland die Gent-Systeme unverändert blieben, richteten sich in Dänemark und Schweden Angriffe neoliberaler Regierungen gegen die dortigen Gent-Systeme, um auf diese Weise die institutionellen Machtressourcen der Gewerkschaften zu schwächen:³⁸

In Schweden setzte die rechte Koalitionsregierung unter Ministerpräsident Reinfeldt (Moderate) dabei 2006 bei der Änderung des Finanzierungsmodus an: Die Umstellung auf eine wesentlich stärkere Finanzierung des Arbeitslosengelds über die Mitgliedsbeiträge sorgte dafür, dass sich diese z. T. vervierfachten. Weiters wurden diese Beiträge an die branchenweise Arbeitslosenrate gekoppelt, was insgesamt eine extrem regressive Beitragsstruktur zeitigte. Infolge der Beitragserhöhungen verließen viele ArbeitnehmerInnen die Arbeitslosenkassen – und damit die Gewerkschaften. Zwischen 2006 und 2008 verloren die schwedischen Gewerkschaften rd. 8% ihrer Mitglieder. Die höchsten Einbußen verzeichneten Gewerkschaften in Niedriglohnbranchen und solchen mit hohen Anteilen atypischer Beschäftigung (bspw. Hotel- und Gaststättengewerbe).

In Dänemark setzte die rechte Koalitionsregierung unter Ministerpräsident Rasmussen (Venstre) 2001 auf die Zulassung branchenübergreifender Arbeitslosenkassen. Diese erwiesen sich als Einfallstor für „alternative“ (eig. gelbe) Gewerkschaften, die nicht der Arbeiterbewegung zugehörig waren, häufig arbeitgeberfreundliche Positionen vertraten und in offener Konkurrenz zu den etablierten Gewerkschaften standen. Weil sie keine finanziellen Mittel für Kollektivverhandlungen, Arbeitskonflikte etc. benötigten, konnten die Alternativen in den neuen Kassen die Arbeitslosenversicherung zu deutliche niedrigeren Preisen anbieten als die anderen Gewerkschaften in den Branchenfonds. Die signifikant geringeren Mitgliedsbeiträge veranlassten viele BezieherInnen niedriger Einkommen, die der LO angehörenden Arbeitergewerkschaften zu verlassen und zu den alternativen Gewerkschaften zu wechseln. Die LO verlor zwischen 2000 und 2015 über 320.000 Mitglieder, während die Alternativen über 180.000 gewannen. Die Reform verstärkte also erheblich die Anreize zum Trittbrettfahrerverhalten gegenüber jenen Gewerkschaften, welche über Kollektivverhandlungen wichtige Verbesserungen für die unselbstständig Beschäftigten erstritten.

Der starke Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads in den meisten Transformationsländern zog ein Absinken der Zahl der Unternehmens-KV und damit auch ein Fallen des Deckungsgrads der KV nach sich.³⁹ Infolgedessen stieg in nicht wenigen Wirtschaftsbereichen das Risiko einer Spaltung in einen gewerkschaftlich organisierten Sektor mit kollektivvertraglich geregelten Löhnen und einen unorganisierten Sektor mit niedrigeren Löhnen. In einer derartigen Lage hatten Unternehmen im or-

ganisierten Sektor einen Anreiz, auf einen Antigewerkschaftskurs umzuschwenken, d. h. von gelegentlichen oder wiederholten Kollektivverhandlungen abzugehen und zu konfliktbereitem Verhalten (*contestation* in der Diktion von Crouch [1993]) überzugehen.⁴⁰ Im ungünstigsten Fall drohte die Gefahr einer Abwärtsspirale: Sinkender Organisationsgrad bedeutete unter den Bedingungen von Unternehmens-KV fallenden Deckungsgrad, was wiederum die Gewerkschaften schwächte, usw. Auch die Bereitschaft von Arbeitgebern zur Verbandsmitgliedschaft verringerte sich unter diesen Umständen.

Viele europäische Gewerkschaften setzten als Antwort auf den sinkenden Organisationsgrad teils umfassende Revitalisierungsstrategien um. Diese beinhalteten v. a. innovative und intensive Bemühungen um die Stärkung der organisatorischen und gesellschaftlichen Machtressourcen. Auf diese Weise gelang es nicht wenigen Gewerkschaften, die Mitgliederzahl zu erhöhen bzw. deren Rückgang erheblich zu verlangsamen.⁴¹

2017 übertrafen weiterhin nur die Gewerkschaften in den vier Ländern des Genter Systems und in Norwegen hinsichtlich ihres Organisationsgrades die 50%-Marke. Im Intervall zwischen 30 und 50% befand sich nur noch Italien. In mehr als der Hälfte der untersuchten Länder (13, darunter A, D, CH) lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad jeweils zwischen 15 und 30%. Und die Staatengruppe mit einer sehr niedrigen relativen Mitgliederreichweite der Gewerkschaften (unter 15%) umfasste 2017 bereits fünf Länder (neben F, PL, H auch CZ und SK).

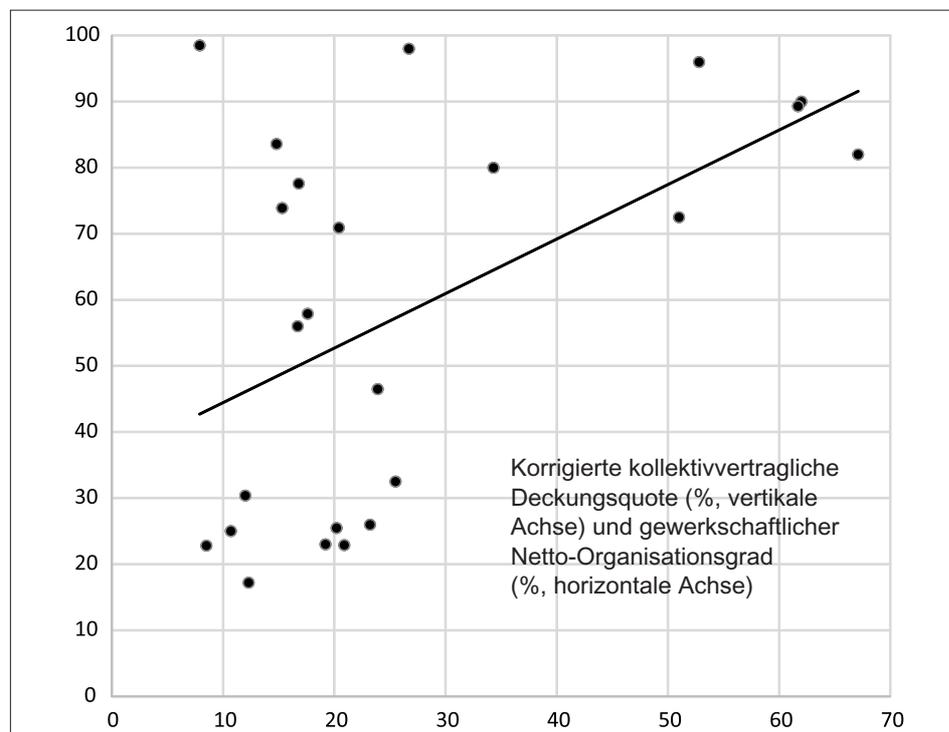
Auf welche Weisen beeinflusst der gewerkschaftliche Organisationsgrad den kollektivvertraglichen Deckungsgrad, und wie ausgeprägt ist der Zusammenhang zwischen beiden? Gewerkschaften und ihre strukturellen und organisatorischen Machtressourcen sind zum einen direkte Einflussfaktoren in Bezug auf den Deckungsgrad, und zum anderen nehmen sie auf mehrfache Weise indirekten Einfluss auf diesen:

Auf Betriebsebene bildet – in nahezu allen Fällen – die Existenz einer ausreichend mit Machtressourcen ausgestatteten Gewerkschaft die Voraussetzung für den Abschluss eines KV, und auf überbetrieblicher Ebene jedenfalls. Je stärker in dezentralen Verhandlungssystemen die organisatorischen Machtressourcen von Unternehmensgewerkschaften sind, gemessen am jeweiligen Organisationsgrad, desto eher gelingt es ihnen, den Arbeitgeber zu einem Abschluss eines Betriebs- oder Unternehmens-KV zu bewegen. In diesen Ländern hängt der kollektivvertragliche Deckungsgrad also stark und überwiegend vom gewerkschaftlichen Organisationsgrad ab:⁴² „*In single-employer bargaining, union presence at company level is a key factor determining coverage.*“⁴³

Die indirekten Kanäle des Einflusses von Gewerkschaften und ihren strukturellen und organisatorischen Machtressourcen in Bezug auf den kollektivvertraglichen Deckungsgrad sind folgende:

- Die Erweiterung des Geltungsbereichs eines KV durch gesetzlich festgelegte Außenseiterwirkung desselben (*Erga-omnes*-Regelung) beruht auf dem Bestehen eines von einer Gewerkschaft unterzeichneten KV. Gleiches gilt in Bezug auf das Verhalten von Arbeitgebern, die den Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern unter ihren Beschäftigten freiwillig die kollektivvertraglichen Regelungen gewähren (*De-facto*-Außenseiterwirkung).
- Meist bewegt erst die überbetriebliche Interessenvertretung durch ausreichend mit organisatorischen Machtressourcen ausgestattete Gewerkschaften Firmen dazu, sich zu Arbeitgeberverbänden zu formieren.
- Das Zustandekommen von überbetrieblichen KV ist erstens abhängig von der Existenz von Arbeitgeberverbänden, denen ein Verhandlungsmandat für Kollektivverhandlungen erteilt worden ist. Und nur wenn die Gewerkschaften auf Branchenebene über ausreichende Machtressourcen verfügen, werden mandatierte Arbeitgeberverbände auch zum Abschluss eines KV bereit sein.

Abbildung 1: Der Zusammenhang zwischen gewerkschaftlichem Netto-Organisationsgrad und kollektivvertraglicher Deckungsquote 2017



Quelle: siehe Tabellen 1 und 2.

- Gesetzliche AVE knüpfen an Branchen-KV an, setzen also deren Existenz voraus und erweitern deren Geltungsbereich.

Gewerkschaften mit ausreichenden strukturellen und organisatorischen Machtressourcen sind somit notwendige Faktoren bezüglich des kollektivvertraglichen Deckungsgrades, aber nicht hinreichend für die Erzielung einer hohen Deckungsquote. Nur im Zusammenwirken mit anderen Faktoren, nämlich mit staatlichen Organisationshilfen (Gent-System u. a.) und/oder mit den erwähnten indirekten Einflussfaktoren (*Erga-omnes*-Regelungen, mandatierte und abschlusswillige Arbeitgeberverbände, überbetriebliche Kollektivverhandlungen, Allgemeinverbindlichkeitsmechanismen), für deren Zustandekommen das Bestehen von Gewerkschaften, die über ausreichende strukturelle und organisatorische Machtressourcen verfügen, erforderlich ist, können mittelhohe, hohe oder sehr hohe kollektivvertragliche Deckungsquoten erreicht werden.

Abbildung 1 zeigt den Zusammenhang zwischen gewerkschaftlichem Netto-Organisationsgrad und korrigierter kollektivvertraglicher Deckungsquote im Jahr 2017. Drei Beobachtungen stechen hervor:

1.) Die Korrelation ist deutlich positiv, wie der Neigung der Trendgeraden entnommen werden kann.

2.) In allen 24 Ländern lag der kollektivvertragliche Deckungsgrad über dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Dementsprechend befindet sich keiner der Punkte unter der Diagonale.

3.) In der Mehrzahl der Länder war der Deckungsgrad der KV viel höher als der Organisationsgrad der Gewerkschaften. Deshalb liegen die meisten Länderpunkte weit oder sehr weit oberhalb der Diagonale.

In der positiven bzw. sehr hohen Differenz zwischen Deckungsgrad und Organisationsgrad kommt die große Bedeutung der erläuterten indirekten Einflussfaktoren des Letzteren auf den Ersteren zum Ausdruck.

In vielen Ländern leistete nur eine Minderheit der unselbstständig Beschäftigten einen Mitgliedsbeitrag für eine Gewerkschaft, aber ein hoher Anteil der ArbeitnehmerInnen kam in den Genuss der Vorteile kollektivvertraglicher Regelungen, die von den Gewerkschaften ausgehandelt wurden, ohne sich an den beträchtlichen Transaktionskosten zu beteiligen – legte also Trittbrettfahrerverhalten an den Tag. Mit Abstand am höchsten war die Differenz zwischen kollektivvertraglicher Deckungsquote und gewerkschaftlichem Organisationsgrad in Frankreich (2017 90,6 Prozentpunkte).

3.2 Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände

Bei der großen Mehrheit der umfassenden Unternehmensverbände in den EU-15-Ländern handelte es sich um gemischte Verbände.⁴⁴ Diese vertraten zum einen die Arbeitsmarktinteressen ihrer Mitglieder gegen-

über dem Staat und den Gewerkschaften, zum anderen Produktmarktinteressen gegenüber dem Staat.

Entscheidend dafür, dass die Vertretung von Arbeitsmarktinteressen gegenüber den Gewerkschaften von umfassenden Unternehmensverbänden (und nicht von speziellen) wahrgenommen wurde, war der Zusammenhang zwischen Verbandsdomäne und der Erstellung von öffentlichen Gütern: Erstens galt der strategische Imperativ, dass ein Arbeitgeberverband mindestens so viele Arbeitsmarktsegmente abdeckte wie der Kontrahent auf der Gewerkschaftsseite. Und zweitens erforderten KV-Verhandlungen auf der Branchenebene einen hohen Ressourceneinsatz (Expertenstab, Fonds für den Konfliktfall usw.).

Die Steuerungskapazität der Unternehmensverbände war freilich ziemlich beschränkt: Manche Großunternehmen verfügten über wesentlich mehr Ressourcen als der umfassende Unternehmensverband, dem sie angehörten. Von einer organisatorischen Autonomie umfassender Unternehmensverbände in Relation zu ihren wichtigsten Mitgliedern, den Großunternehmen, konnte also keine Rede sein.

Trotz dieser strukturellen Grenze der Steuerungskapazität von Unternehmensverbänden waren dieselben und viele Gewerkschaften imstande, die Verantwortung für regulierende Funktionen im Bereich des Arbeitsmarkts zu übernehmen, und zwar dank rechtlicher Vorkehrungen, welche die Befolgung der Vereinbarungsinhalte durch die Verbandsmitglieder sicherstellten. Zu nennen sind hier die rechtliche Durchsetzbarkeit von KV, Friedenspflichten und Mechanismen der Allgemeinverbindlichkeit. Letztere schufen in den betreffenden Branchen Anreize für (größere) Unternehmen, einem Arbeitgeberverband beizutreten, um die verbandliche Strategie, die Verhandlungsziele und die Ergebnisse der Verhandlungen über einen Branchen-KV, dem sie jedenfalls unterliegen würden, zu beeinflussen. Empirische Studien bestätigen die eindeutig positive Korrelation zwischen der Verbreitung von AVE und dem arbeitgeberverbandlichen Organisationsgrad.⁴⁵ Extensionen begünstigten nicht nur die Formierung und den Organisationsgrad von Arbeitgeberverbänden sowie deren Steuerungskapazität, sondern auch den Fortbestand von Branchen-KV.

Der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände eines Landes wird definiert als Anteil der unselbstständig Beschäftigten in Unternehmen des privaten Sektors, welche diesen Verbänden angehören.

Tabelle 3 enthält die Organisationsgrade der Arbeitgeberverbände in den untersuchten Ländern zwischen 2000 und 2017. Erstens fallen wie bezüglich des gewerkschaftlichen Organisationsgrads große Niveauunterschiede auf. Zweitens waren die Entwicklungstendenzen in den EU-15-Ländern sehr unterschiedlich. Während in den Jahren vor der Großen Rezession der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände in der Mehrzahl dieser Länder stieg oder zumindest stabil blieb, ist für die Jahre seit 2008 in den

meisten westeuropäischen Ländern ein Rückgang zu konstatieren. In den Transformationsländern fiel drittens die relative Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden seit der Großen Rezession z. T. deutlich, ausgehend von einem zumeist (erheblich) niedrigeren Niveau als in den EU-15-Ländern.

2008 übertraf der arbeitgeberverbandliche Organisationsgrad noch in allen EU-15-Ländern mit Ausnahmen von Großbritannien und Griechenland die 50%-Marke. In den Transformationsländern hingegen fehlten in vielen Branchen überhaupt Arbeitgeberverbände. Und dort, wo sie bestanden, waren sie häufig nicht mit einem Mandat für überbetriebliche Kollektivverhandlungen ausgestattet und legten eine ablehnende Haltung gegenüber Branchen-KV an den Tag, waren schwach und fragmentiert. Lediglich in Slowenien und Kroatien erreichten die Arbeitgeberverbände jeweils noch einen Organisationsgrad um die 50%. In Slowenien hatte sich der Organisationsgrad allerdings infolge der Aufhebung der gesetzlichen Mitgliedschaft in der Wirtschaftskammer im Jahr 2006 durch die neoliberale Regierung Janša halbiert.⁴⁶

Zwischen 2008 und 2017 wiesen nur die Arbeitgeberverbände in Norwegen, Schweden, Österreich, Belgien und den Niederlanden einen steigenden oder stabilen Organisationsgrad auf, in allen übrigen Fällen sank der Erfassungsgrad, und dies z. T. stark. Am höchsten war der Rückgang in Deutschland (20 PP). In einigen Ländern war die Erosion der Mitgliedschaft begleitet von einer partiellen Abkehr der Arbeitgeberverbände von überbetrieblichen KV (bspw. in D) bzw. hatte überhaupt eine Verweigerungshaltung gegen KV schlechthin zu Folge, wie etwa in Großbritannien, wo viele neue Unternehmen den Gewerkschaften die Anerkennung für Kollektivverhandlungen vorenthielten.⁴⁷ In Griechenland und Irland hatten die von der Troika initiierten lohnpolitischen Interventionen ein massiv sinkendes Interesse von Unternehmen an der Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband zur Folge. Brandl und Lehr (2016) argumentieren, dass der geringere Rückgang des arbeitgeberverbandlichen Organisationsgrads im Vergleich zu jenem der Gewerkschaften darauf zurückgeführt werden kann, dass die umfassenden Unternehmensverbände ihre organisatorische Struktur und ihre Aktivitäten, insbesondere ihre selektiven Anreize, erfolgreich den geänderten Erfordernissen angepasst hätten.

2017 verzeichneten nur noch 8 von 14 westeuropäischen Ländern, für welche Daten vorliegen, einen arbeitgeberverbandlichen Organisationsgrad von über 50%. In 5 von 8 Transformationsländern erreichten die Arbeitgeberverbände einen Erfassungsgrad von etwa 30% oder mehr (HR, SLO, CZ [2013], SK, BG), in den übrigen lag er bei oder unter 20%.

Historisch ist ein enger Zusammenhang zwischen den Organisations- und Zentralisierungsbestrebungen sowie -erfolgen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu konstatieren. Es waren in den meisten europäischen Ländern erst die überlokalen und in der Folge überregionalen

Tabelle 3: Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände 2000-2017 (%)

	2000	2008	2013	2017
A	100,0	100,0	100,0	100,0
D	63,2	63,0	43,0	43,0
CH	37,0	nv	nv	nv
NL	80,0	82,0	82,0	82,0
B	72,0	76,0	76,0	75,0
DK	54,1	59,5	53,0	53,0
S	75,0	80,0	80,0	82,0
N	54,0	54,1	59,3	62,5
FIN	58,0	66,0	65,0	61,7
F	71,0	nv	40,0	40,0
E	72,0	75,0	nv	nv
P	nv	nv	34,0	34,0
I	65,0	60,0	51,0	51,0
GR	nv	43,7	25,0	25,0
PL	nv	nv	9,0	9,0
CZ	35,0	35,0	41,4	nv
SK	nv	29,2	35,6	33,0
H	nv	40,0	21,0	21,0
SLO	100,0	55,0	44,0	44,0
HR	nv	50,0	46,0	46,0
RO	nv	nv	12,0	12,0
BG	nv	41,0	29,0	29,0
GB	54,0	35,0	28,0	28,0
IRL	39,0	56,0	33,0	33,0

Quelle: ICTWSS Database Version 6.0 (Juni 2019). Variable EDpriv.

Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände = Anteil der unselbstständig Beschäftigten in Unternehmen des privaten Sektors, die einem Arbeitgeberverband angehören, an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten im privaten Sektor (in %).

Falls Wert aus dem angegebenen Jahr nicht verfügbar, wird letztverfügbarer Wert aus einem Vorjahr angegeben.

Belgien: Wert für Spalte „2000“ stammt aus 2009.

Daten für CZ, E: ICTWSS Database Version 5.1 (September 2016).

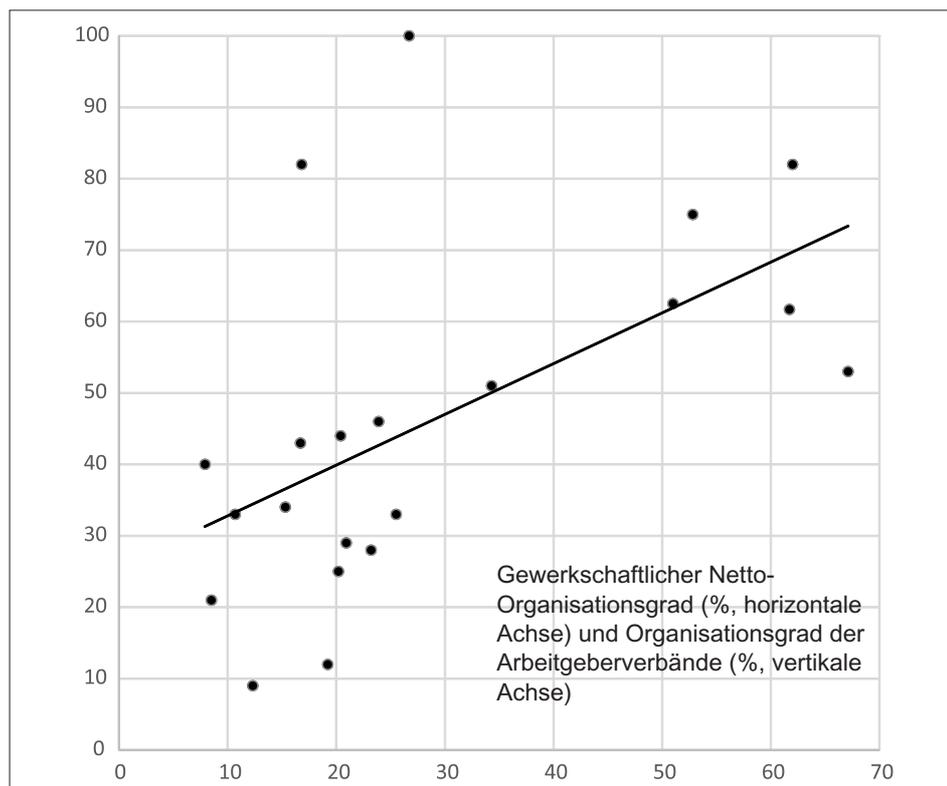
Tschechien: Wert für Spalte „2000“ stammt aus 2002.

Spanien: Wert für Spalte „2000“ stammt aus 2002.

Organisationserfolge und Verbandsstrukturen der Gewerkschaften in einer Branche sowie die Errichtung branchenübergreifender Dachverbände, welche den Unternehmern überhaupt den Anlass boten, sich zu branchenspezifischen Arbeitgeberverbänden und in der Folge zu branchenübergreifenden Dachorganisationen zu formieren: „(E)mployers do not have to bother to organize qua employers unless and until labour does.“⁴⁸

In einigen Fällen hatten sich Unternehmer freilich bereits vor der Existenz von Gewerkschaften zu Produzentenverbänden zusammengeschlossen, die dann ihre Aktivitäten als umfassende Unternehmensverbände in den Bereich ihrer Arbeitsmarktinteressen ausweiteten.

Abbildung 2: Gewerkschaftlicher Netto-Organisationsgrad (%) und Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände (%) 2017



Quelle: siehe Tab. 2 und 3.

Abbildung 2 stellt den gewerkschaftlichen Netto-Organisationsgrad (horizontale Achse) dem Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände (vertikale Achse) im Jahr 2017 gegenüber. Wie die Trendgerade zeigt, bestand zwischen dem Organisationsgrad der Gewerkschaften und jenem der Arbeitgeberverbände ein sehr deutlich positiver Zusammenhang:

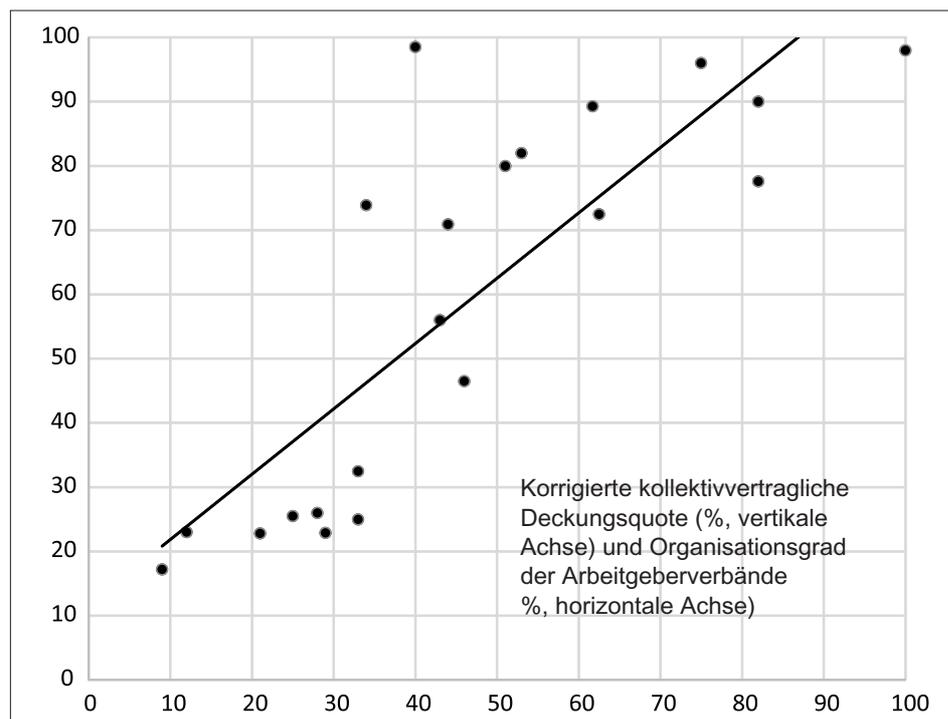
- Wo die Gewerkschaften einen besonders hohen Organisationsgrad erreichten (DK, S, FIN, B, N), galt das auch für die Arbeitgeberseite. Ausschlaggebend war hier der bereits angeführte, für beide Seiten geltende strategische Imperativ, dass ein Dachverband mindestens so viele Arbeitsmarktsegmente abdeckt wie der Kontrahent auf der anderen Seite.

- Wo die Gewerkschaften schwach organisiert waren, bestanden für Unternehmungen geringere Anreize, sich einem umfassenden Unternehmensverband anzuschließen.

Der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände war also im Durchschnitt rund doppelt so hoch wie jener der Gewerkschaften. Der wichtigste Erklärungsfaktor für diese hohe Diskrepanz ist die bereits erwähnte Tatsache, dass die meisten der umfassenden Unternehmensverbände gemischte Verbände waren, also sowohl als Arbeitgeberverband also auch als Produzentenverband fungierten.

Abbildung 3 zeigt den Konnex zwischen arbeitgeberverbandlichem Organisationsgrad und korrigierter kollektivvertraglicher Deckungsquote im Jahr 2017. Aus der Neigung der Trendgeraden kann geschlossen werden, dass der Konnex ein stark positiver war.

Abbildung 3: Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände (%) und korrigierte kollektivvertragliche Deckungsquote (%) 2017



Quelle: siehe Tab. 1 und 3.

Ausschlaggebend dafür waren zumeist (Ausnahme Österreich) mehrere indirekte Zusammenhänge:

- Eine hohe Deckungsquote wurde in jenen Ländern erzielt, wo überbetriebliche KV, zumeist Branchenabkommen, die Regel waren. Und

überbetriebliche KV-Verhandlungen setzten die Existenz von Arbeitgeberverbänden voraus, die mit einem Mandat für Verhandlungen mit den Gewerkschaften ausgestattet waren, über eine ausreichende organisatorische Reichweite verfügten und an einer gemeinsamen Arbeitsmarktregulierung interessiert waren.

- Das Bestehen eines Branchen-KV wiederum bildete die Voraussetzung für die Anwendung von gesetzlichen Extensionsmechanismen: In fast allen der EU-15-Länder (Ausnahmen A, NL) übertraf die kollektivvertragliche Deckungsquote den Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände. Der Hauptgrund für die Diskrepanz lag in der Existenz von Allgemeinverbindlichregelungen auf gesetzlicher Grundlage, wodurch Branchen-KV auch für jene Unternehmen einer Branche Gültigkeit erlangten, die nicht einem abschließenden Arbeitgeberverband angehörten.
- Arbeitgeber, die einem Branchen-KV unterlagen, hatten ein Interesse daran, sicherzustellen, dass diese Vereinbarung für alle unselbstständig Beschäftigten der betreffenden Branche, also auch die Nicht-Gewerkschaftsmitglieder, galt, um nicht einen Anreiz für den Beitritt zu einer Gewerkschaft zu schaffen.⁴⁹
- Von implementierten Extensionsmechanismen wiederum gingen an nicht organisierte größere Unternehmen Anreize aus, einem Arbeitgeberverband beizutreten, um in der Folge Einfluss auf die Verhandlungsziele, die Verhandlungsführung und die Vereinbarungen zu nehmen, denen sie aufgrund der Extension jedenfalls unterliegen würden.

Wie aus Abbildung 3 hervorgeht, zeichneten sich die meisten EU-15-Länder (Ausnahmen F, GB, IRL, GR) durch einen mittleren oder hohen arbeitgeberverbandlichen Organisationsgrad und einen mittleren oder hohen kollektivvertraglichen Deckungsgrad aus. Die extreme Ausnahme stellte Frankreich dar, wo 2017 die stärkste Abweichung zwischen Deckungsquote und arbeitgeberverbandlichem Organisationsgrad bestand (58,5 PP). In den Transformationsländern mit Ausnahme Sloweniens gingen eine niedrige organisatorische Reichweite der Arbeitgeberverbände und ein niedriger Deckungsgrad Hand in Hand.

3.3 Verhandlungsebene

Tabelle 4 zeigt die in Bezug auf den kollektiven Deckungsgrad je dominante Ebene der KV-Verhandlungen in den 24 Ländern während des Beobachtungszeitraums 2000-2017. Dabei gilt eine Verhandlungsebene als „dominant“, wenn sie für zumindest zwei Drittel der gesamtwirtschaftlichen Deckungsquote der KV verantwortlich ist. Die Werteskala des Indikators „Verhandlungszentralisierung“ der ICTWSS Database, Version 6.0 (Visser 2019) umfasst fünf Werte (siehe Erläuterungen zu Tab. 4).

Tabelle 4: In Bezug auf Abdeckungsgrad dominante Ebene der kollektiven Lohnverhandlungen 2000-2017

	2000	2008	2013	2017
A	3	3	3	3
D	3	3	3	3
CH	3	3	3	3
NL	3	3	3	3
B	5	5	4	4
DK	3	3	3	3
S	3	3	3	3
N	5	3	5	5
FIN	3	3	5	5
F	3	3	3	3
E	3	3	3	3
P	3	3	3	3
I	3	3	3	3
GR	4	5	2	2
PL	1	1	1	1
CZ	1	1	1	1
SK	4	3	2	2
H	1	1	1	1
SLO	4	4	3	3
HR	2	2	2	2
RO	4	4	1	1
BG	3	2	2	2
GB	1	1	1	1
IRL	5	5	1	1

Quelle: Visser, ICTWSS Database Version 6.0 (Juni 2019). Variable Level-I.

In Bezug auf Abdeckungsgrad dominante Ebene der kollektiven Lohnverhandlungen.

Eine Verhandlungsebene gilt als dominant, wenn sie für zumindest zwei Drittel der gesamtwirtschaftlichen Deckungsquote der KV verantwortlich ist.

Eine Verhandlungsebene hat mittlere Bedeutung, wenn sie für mehr als ein Drittel, aber für weniger als zwei Drittel der gesamtwirtschaftlichen Deckungsquote verantwortlich ist.

Fünfstufige Werteskala der Verhandlungszentralisierung:

5 = zentrale Verhandlungen oder branchenübergreifende Verhandlungen dominant;

4 = mittlere Bedeutung von zentralen Verhandlungen und Branchenverhandlungen;

3 = Verhandlungen auf Branchenebene dominant;

2 = mittlere Bedeutung von Verhandlungen auf Branchenebene und Verhandlungen auf Unternehmensebene;

1 = Verhandlungen auf Unternehmens- bzw. Betriebsebene dominant.

Angemerkt sei an dieser Stelle, dass die dominante Verhandlungsebene im Hinblick auf die Deckungsquote nicht unbedingt jene ist, welche den

stärksten Einfluss auf die Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ausübt.

In Bezug auf die Verhandlungszentralisierung, deren Beurteilung auf der hinsichtlich der Deckungsquote dominanten kollektivvertraglichen Verhandlungsebene beruht, bestand, wie Tabelle 4 zu entnehmen ist, eine große Kluft zwischen den EU-15 und den Transformationsländern.

2000 und 2008 waren in allen EU-15-Ländern (außer GB) sowie in Norwegen und der Schweiz überbetriebliche KV-Verhandlungen (zumeist Branchen-KV-Verhandlungen, in wenigen Fällen – Belgien, Norwegen, Irland, Griechenland – branchenübergreifende Verhandlungen) dominant.⁵⁰

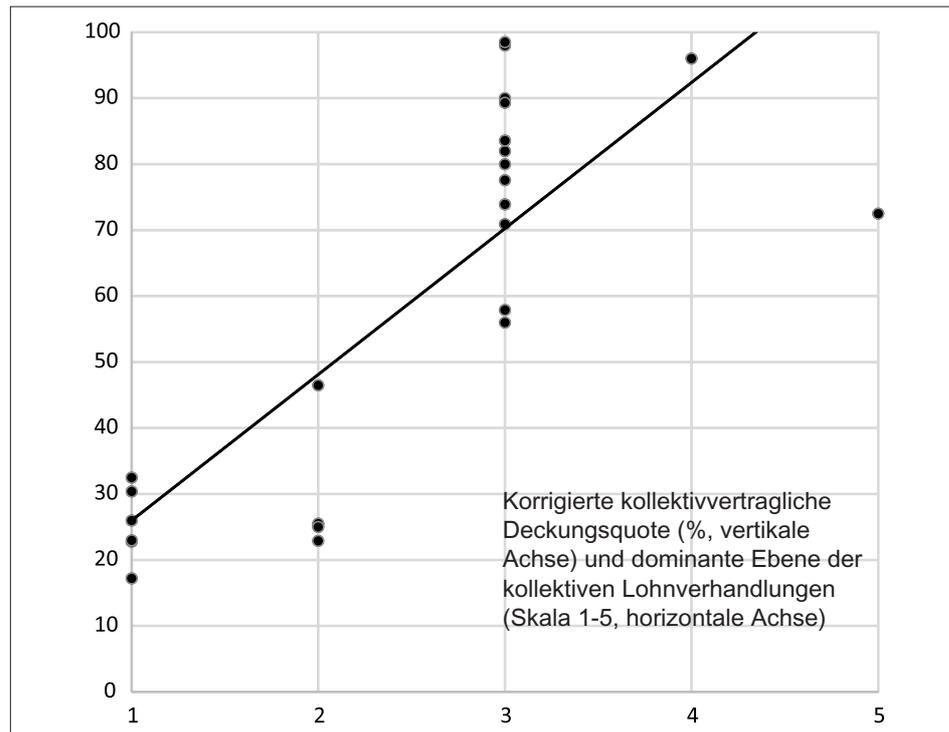
Auch 2017 dominierten in der großen Mehrheit der Länder Westeuropas überbetriebliche KV-Verhandlungen. Der Kreis der Länder, welche Ausnahmen bildeten, erweiterte sich allerdings auf drei: Infolge der lohnpolitischen Interventionen der Troika während der Großen Rezession erfolgte in Irland und Griechenland jeweils eine weitgehende Dezentralisierung der KV-Verhandlungen auf die Unternehmensebene. In Griechenland waren vor der Wirtschaftskrise die nationalen Rahmenabkommen jeweils in Hunderten Branchen- und Berufs-KV konkretisiert worden. Bereits bis 2013 waren die meisten davon gekündigt worden. In der Folge stieg die Anzahl der Unternehmens-KV sprunghaft an, von denen allerdings nur eine Minderheit von Gewerkschaften abgeschlossen wurde.⁵¹ Insgesamt ist von einem Prozess der Dekollektivierung der Lohnsetzung zu sprechen, der sich in einem drastischen Fallen des Deckungsgrades niederschlug.⁵² In Irland bestanden überbetriebliche KV nur noch in der Bauwirtschaft und in Teilen der Hotellerie.⁵³

Unter den Transformationsländern dominierten vor der Wirtschaftskrise in fünf von acht Staaten dezentrale Verhandlungen oder hatten Unternehmensverhandlungen und Branchenverhandlungen jeweils eine mittlere Bedeutung. Im Zuge der Großen Rezession setzte sich die unorganisierte Dezentralisierung in der Tschechischen Republik, der Slowakei und Bulgarien fort.⁵⁴ „In Bulgaria, Croatia and Slovakia bargaining tends to vary between industry and company, with the latter being increasingly influential.“⁵⁵ In Rumänien fanden seit dem Verbot von branchenübergreifenden KV auf nationaler Ebene und der Reform der Branchen-KV durch das Sozialdialogs-Gesetz von 2011 keine Branchenverhandlungen mehr statt. Es gelangten lediglich überbetriebliche KV für einige Unternehmensgruppen zum Abschluss.⁵⁶

Slowenien war 2017 das einzige Transformationsland, wo Branchenverhandlungen dominierten.⁵⁷ Im Gefolge der Aufhebung der gesetzlichen Mitgliedschaft in der Wirtschaftskammer 2006 begann ein Prozess der mehr oder weniger organisierten Dezentralisierung der KV-Verhandlungen. 2008 wurde das letzte branchenübergreifende Abkommen für den

privatwirtschaftlichen Sektor abgeschlossen.⁵⁸ Seither war dort die Branche die wichtigste Verhandlungsebene.

Abbildung 4: Dominante Ebene der kollektiven Lohnverhandlungen und korrigierte kollektivvertragliche Deckungsquote (%) 2017



Quelle: siehe Tab. 1 und 4.

Der Abschluss eines Branchen-KV (bzw. eines branchenübergreifenden Vertrags) setzt die Existenz einer zentralisierten (überbetrieblichen) Gewerkschaft mit ausreichendem Organisationsgrad und eines mandatierten Arbeitgeberverbands mit ausreichender organisatorischer Reichweite voraus, und Branchen-KV bilden wiederum die Voraussetzungen für AVE. Aus diesen Gründen besteht, wie aus Abbildung 4 hervorgeht, ein sehr enger positiver Zusammenhang zwischen der Verhandlungsebene und der kollektivvertraglichen Deckungsquote: „(T)he level of bargaining (national, sectoral, or enterprise) is the single most important predictor of bargaining coverage.“⁵⁹

Den Tabellen 1 und 4 ist zu entnehmen, dass 2017 ein kollektivvertraglicher Deckungsgrad von über 50% nur in jenen Ländern erreicht wurde, wo überbetriebliche KV dominant waren, wo also in Bezug auf die Verhandlungszentralisierung die Indikatorwerte 3 (Branchenverhandlungen domi-

nant), 4 (jeweils mittlere Bedeutung von Branchen- und branchenübergreifenden Verhandlungen: Belgien) oder 5 (branchenübergreifende Verhandlungen dominant: Norwegen) festzustellen sind.⁶⁰

Unter jenen europäischen Ländern, wo Unternehmens-KV in Bezug auf den kollektivvertraglichen Deckungsgrad dominierten, lag nur in der Tschechischen Republik und in Irland die Deckungsquote bei etwa 30%, sonst z. T. deutlich darunter.⁶¹ Auf der Grundlage von dezentralisierten KV-Verhandlungen war also allenfalls ein niedriger (20-40%), aber keinesfalls ein mittelhoher kollektivvertraglicher Deckungsgrad (40-60%) zu erreichen, welcher einen signifikanten Einfluss auf die jeweiligen Lohn- und Arbeitsbedingungen gewährleistet.

Dort, wo überbetriebliche KV-Systeme zusammenbrachen und von Verhandlungen auf Unternehmens- oder Betriebsebene ersetzt wurden, sank die kollektivvertragliche Deckungsquote teils dramatisch, weil weniger Unternehmen sich dazu entschieden, die Gewerkschaften anzuerkennen und KV abzuschließen.⁶² Auf das dann bestehende Risiko der Spaltung der betreffenden Wirtschaftsbereiche in einen gewerkschaftlich organisierten Sektor mit kollektivvertraglich geregelten Löhnen und einen unorganisierten Sektor mit niedrigeren Löhnen und die daraus resultierende Gefahr einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale kollektiver Lohnregelung wurde oben bereits hingewiesen. Eine derartige Tendenz hat zur Folge, dass viele ArbeitnehmerInnen, die eine kollektive Interessenvertretung wünschen, ihre Präferenz nicht (mehr) realisieren können.⁶³

Die drastischen Auswirkungen einer Zerschlagung der Branchen-KV hatten sich ab 1979 schon in Großbritannien gezeigt. Während der Großen Rezession stellten sie sich in Rumänien und Griechenland ein, wo die Interventionen im Bereich der Arbeitsbeziehungsinstitutionen v. a. auf die Beseitigung überbetrieblicher KV abzielten.

3.4 Gesetzliche Außenseiterregelungen und Allgemeinverbindlicherklärungen

Die Reichweite von KV-Systemen hängt nicht nur vom Organisationsgrad der involvierten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, für deren Mitglieder die Vereinbarungen unmittelbar Gültigkeit haben, sowie von der Verhandlungsebene (Betrieb, Unternehmen, Beruf, Branche, branchenübergreifender Wirtschaftsbereich, regional oder national) ab, sondern auch von gesetzlichen Erweiterungen des Geltungsbereichs auf ArbeitnehmerInnen und Unternehmen, die nicht einem der vertragsschließenden Verbände angehören, nämlich von Außenseiterregelungen (*Erga-omnes*-Regelungen) bzw. AVE.

Gesetzliche *Erga-omnes*-Regelungen erweitern den Geltungsbereich kollektivvertraglicher Bestimmungen auf die Nicht-Gewerkschaftsmitglie-

der unter den ArbeitnehmerInnen von unterzeichnenden Arbeitgebern bzw. Arbeitgeberverbänden. Die Praxis zeigt, dass auch in jenen Ländern, wo keine gesetzliche Außenseiterregelung bestand, die vertragsangehörigen Unternehmen die kollektivvertraglichen Bestimmungen meist allen ArbeitnehmerInnen freiwillig zugestanden.

Gesetzliche Außenseiterregelungen zielen darauf ab, opportunistisches Verhalten zu unterbinden: Vertragsangehörige Unternehmen werden daran gehindert, sich durch die Einstellung nicht gewerkschaftlich organisierter ArbeitnehmerInnen den kollektivvertraglichen Regelungen partiell zu entziehen. Gleichzeitig erhöhen sie die Fairness, verhindern belegschaftsinterne Konflikte wegen abweichender Lohn- und Gehaltsbedingungen für gleichwertige Arbeit und tragen zum sozialen Frieden in den Betrieben bei.⁶⁴ Ferner reduzieren sie die Verwaltungskosten und die Transaktionskosten der Unternehmen. Eine Gleichbehandlung von organisierten und nicht organisierten ArbeitnehmerInnen liegt schließlich auch deshalb im Interesse der Arbeitgeber, weil sie ansonsten einen erheblichen Anreiz zum Gewerkschaftsbeitritt bieten würden. Aus gewerkschaftlicher Perspektive stehen den positiven Auswirkungen von *Erga-omnes*-Regelungen somit verstärkte Anreize zum Trittbrettfahren gegenüber.

Gesetzliche AVE erstrecken die Gültigkeit von KV für eine Branche oder einen größeren Wirtschaftsbereich auch auf die unselbstständig Beschäftigten der nicht den unterzeichnenden Arbeitgeberverbänden angehörenden Unternehmen des betreffenden Wirtschaftsbereichs.

AVE können nur in jenen Wirtschaftsbereichen zur Anwendung gelangen, wo Branchen-KV oder branchenübergreifende KV als institutionelle Anknüpfungspunkte existieren. In dezentralisierten KV-Systemen mit ausschließlich Betriebs- oder Unternehmens-KV sind AVE also nicht möglich. Darüber hinaus war die Anwendung einer AVE in den verschiedenen Ländern an unterschiedliche Voraussetzungen gebunden, die mehr oder weniger anspruchsvoll waren:⁶⁵

- 1.) Repräsentativitätskriterien nehmen entweder auf die Deckungsquote des Branchen-KV, auf die unterzeichnenden Gewerkschaften, die signierenden Arbeitgeberverbände oder beide Bezug. Bei der Festlegung einer Mindestschwelle für den Deckungsgrad (meist 50%) werden alle ArbeitnehmerInnen der vertragsgebundenen Unternehmen unabhängig von ihrer Gewerkschaftsmitgliedschaft berücksichtigt. Indikator für die Repräsentativität von Gewerkschaften kann der Organisationsgrad, eine Mitgliederzahl oder das Ergebnis einer Betriebsratswahl sein, jener von Arbeitgeberverbänden der Organisationsgrad oder ein bestimmter Anteil an der Gesamtzahl der Unternehmen der betreffenden Branche.
- 2.) Zum Antrag berechtigt kann eine KV-Partei oder können beide Parteien gemeinsam sein oder der Staat.

- 3.) Öffentliches Interesse: In Deutschland, in der Schweiz, den Niederlanden, Portugal (bis 2017) und Kroatien bestand jeweils ein eher unspezifisches politisches Kriterium als Voraussetzung:⁶⁶ Eine Extension musste im „öffentlichen Interesse“ liegen bzw. durfte diesem nicht zuwiderlaufen. In Irland hatte das Gericht, welches eine Extension beschloss, die potenziellen Auswirkungen auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit zu prüfen. In Deutschland konnte ab 2015 eine Extension auch mit dem Bestehen eines sozialen Notstands begründet werden. In Portugal musste ab 2017 ein inklusives Kriterium berücksichtigt werden, nämlich das konstitutionell verankerte Prinzip „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“.

Die Entscheidung über die Allgemeinverbindlicherklärung traf entweder die Regierung (meistens der/die Arbeitsminister/in), eine unabhängige (Finnland) oder dreiseitige (Schweiz) Kommission oder ein Gericht (Irland).

3.4.1 Verbreitung von *Erga-omnes*-Regelungen und Allgemeinverbindlicherklärungen

Gesetzliche *Erga-omnes*-Regelungen bestanden in der Mehrzahl der untersuchten Länder. In der Schweiz boten Firmen, die einem Branchen-KV angehörten, denjenigen Beschäftigten, die nicht Gewerkschaftsmitglied waren, die Option der Anwendung der kollektivvertraglichen Regelungen unter der Voraussetzung der Leistung eines Solidaritätsbeitrags. Keine gesetzliche Verankerung der Außenseiterwirkung kollektivvertraglicher Regelungen gab es u. a. in Deutschland und Schweden. In der Praxis wendeten allerdings auch die meisten vertragsangehörigen Unternehmen in jenen Ländern, wo keine gesetzliche *Erga-omnes*-Regelung existierte, die kollektivvertraglichen Bestimmungen für alle ArbeitnehmerInnen an (*De-facto*-Außenseiterwirkung).⁶⁷

Die Kriterien, welche die Voraussetzungen für die Anwendung von AVE bilden, und die Häufigkeit der Anwendung entscheiden über die Reichweite von Extensionen. In Bezug auf die Existenz sowie die Häufigkeit und Verbreitung der Anwendung von gesetzlichen AVE können gemäß OECD (2017) vier Ländergruppen unterschieden werden:⁶⁸

- Länder mit häufiger und verbreiteter Anwendung waren die Niederlande, die Schweiz, Finnland, Spanien und Slowenien (mit relativ anspruchsvollen Kriterien) sowie Belgien und Frankreich (mit relativ weniger anspruchsvollen Kriterien). Dieser Gruppe sind außerdem die beiden Länder mit funktionalen Äquivalenten zuzuordnen: Österreich (gesetzliche Mitgliedschaft in den Wirtschaftskammern)⁶⁹ und Italien. Die italienische Verfassung garantierte jedem unselbstständig Beschäftigten das Recht auf ein „fairer Entgelt“. Dabei wurde in Streitfäl-

len vor den Arbeitsgerichten i. d. R. den Entscheidungen der jeweilige kollektivvertragliche Lohn zugrunde gelegt.

- Länder mit seltener und beschränkter Anwendung waren Deutschland, Norwegen, Portugal, die Tschechische Republik, die Slowakei, Kroatien, Bulgarien und Irland.
- Länder, wo die AVE-Anwendung kaum vorkam, waren Griechenland, Polen, Ungarn und Rumänien.
- Großbritannien, Dänemark und Schweden waren jene Länder, wo keine gesetzlichen Allgemeinverbindlichkeitsregelungen existierten.

3.4.2 Veränderungen der Kriterien für Allgemeinverbindlicherklärungen

Die Eingriffe in den Institutionen der nationalen KV-Systeme, welche Troika und nationale Regierungen während der Großen Rezession vornahmen, richteten sich insbesondere auch gegen AVE, wie anhand einiger Beispiele gezeigt werden soll:

In Griechenland wurde durch die politisch erzwungene Dezentralisierung der KV-Verhandlungen die Funktionslogik der Extensionen weitgehend unterminiert: Wo es keine überbetrieblichen KV gibt, können AVE nicht zur Anwendung gelangen.

In Rumänien beseitigte das 2011 unter dem Druck der Troika von der Mitte-rechts-Regierung Boc per Dekret (und unter Umgehung des Parlaments) verfügte Sozialdialogs-Gesetz die branchenübergreifenden KV, ersetzte die Branchen-KV durch sog. sektorale KV, die nur dann gültig waren, wenn mehr als 50% der Beschäftigten innerhalb des Sektors für Unternehmen arbeiteten, die Mitglieder eines zeichnenden Verbands waren, und schaffte die automatische Allgemeinverbindlichkeit von KV ab, welche gemeinsam mit *Erga-omnes*-Klauseln für die Ausweitung der Geltung von Branchen-KV auf alle ArbeitnehmerInnen der betreffenden Branchen gesorgt hatten.⁷⁰ Die kollektivvertragliche Deckungsquote fiel von 100% 2008 auf 35% 2013 (Tab. 1).

In Portugal wurden die Kriterien für Extensionen seit Beginn der Wirtschaftskrise mehrmals verändert, und dies in unterschiedliche Richtungen, je nachdem, ob das politische Ziel der jeweiligen Regierung die Einschränkung oder Förderung der Reichweite der KV war. Bis 2011 wurden AVE quasi automatisch gewährt: Das Arbeitsministerium erklärte Branchen-KV allgemeinverbindlich, wenn die zeichnenden Kollektivvertragsparteien einen entsprechenden Antrag einbrachten. Andere Kriterien bestanden nicht.⁷¹ 2011 drohte dem Staat der finanzielle Kollaps. Im Gegenzug zu einem von der Troika finanzierten Hilfsprogramm verpflichtete sich die Mitte-rechts-Regierung im Rahmen eines *Memorandum of Understanding* zu Austeritätsmaßnahmen und zu deregulierenden und

flexibilisierenden Reformen der Arbeitsbeziehungen. Im Hinblick auf die Demontage des bisherigen Systems der Arbeitsbeziehungen stimmten die Ziele des *Memorandum* und jene der Mitte-rechts-Regierung weitgehend überein. Im Jahre 2011 wurden keine Allgemeinverbindlichkeits-Verordnungen mehr erlassen, und 2012 wurde eine 50%-Repräsentativitätsschwelle in Bezug auf den Organisationsgrad der unterzeichnenden Arbeitgeberverbände als Voraussetzung für eine AVE eingeführt. Rasch reduzierte sich die Anzahl der Extensionen stark. Infolgedessen und wegen des schweren Wirtschaftseinbruchs verringerten sich die Anreize für Arbeitgeberverbände, Branchen-KV abzuschließen, drastisch. Der Anteil der ArbeitnehmerInnen, die von einem neu verhandelten KV erfasst wurden, fiel von 52% 2010 auf jeweils unter 10% 2013 und 2014. Die Regierung reagierte auf die Kritik von allen KV-Parteien, indem sie 2014 die Repräsentativitätsschwelle senkte (30% Organisationsgrad der unterzeichnenden Arbeitgeberverbände im Bereich der KMU). Zwischen 2013 und 2017 stieg die Zahl der AVE wieder von 9 auf 84 an – 2000-2010 waren es allerdings im Durchschnitt noch 113 p. a. gewesen. Die ab November 2015 regierende Mitte-links-Regierung Costa verfolgte eine ganz andere Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik. Sie schaffte die bestehenden Repräsentativitätskriterien ab und erhob die Einhaltung des Prinzips „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“ zur Voraussetzung der Anwendung von gesetzlichen Extensionen.⁷²

Maßnahmen, welche Extensionen erleichtern sollten, wurden u. a. auch in den Niederlanden, in Deutschland, Norwegen, der Schweiz und Bulgarien gesetzt – mit unterschiedlichem Erfolg.⁷³

In Slowenien schaffte die neoliberale Regierung Janša 2006 die gesetzliche Mitgliedschaft in der Wirtschaftskammer GZS ab, womit ein funktionales Äquivalent für eine generelle gesetzliche AVE verschwand. Im selben Jahr erfolgte eine Novellierung des Kollektivvertragsgesetzes, welche die Möglichkeit der AVE von KV einführte. „Demzufolge kann auf Antrag einer der beiden Kollektivvertragsseiten ein Branchenkollektivvertrag vom Arbeitsminister 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 Deckungsquote in Slowenien nach 2006.“⁷⁴

3.4.3 Auswirkungen auf die kollektivvertragliche Deckungsquote

In jenen Ländern, wo staatliche Unterstützungen des KV-Systems in Form von *Erga-omnes*-Regelungen und/oder AVE bestanden, welche die Reichweite der KV erhöhten und das KV-System stabilisierten, waren diese mit ausschlaggebend dafür, dass der Deckungsgrad der KV höher

bzw. viel höher war als der gewerkschaftliche Organisationsgrad und dass der Deckungsgrad i. d. R. deutlich weniger zurückging als der Organisationsgrad der Gewerkschaften. Ausnahmen bildeten jene Länder, wo sich die dominante Verhandlungsebene änderte, sich von der Branche auf die Unternehmen verlagerte.

In jenen nationalen KV-Systemen, wo dezentrale Verhandlungen dominierten, konnten gesetzliche *Erga-omnes*-Regelungen bzw. von den Arbeitgebern freiwillig zugestandene Außenseiterwirkung dazu beitragen, dass die kollektivvertragliche Deckungsquote den gewerkschaftlichen Organisationsgrad signifikant übertraf und in einigen Fällen mittleres Niveau (über 40%) erreichte.

Nur in jenen Ländern, wo überbetriebliche KV dominierten, konnten sowohl *Erga-omnes*-Regelungen (*de jure* oder *de facto*) als auch gesetzliche AVE zur Anwendung gelangen. Dort, wo dies der Fall war, leisteten sie einen wesentlichen Beitrag dazu, dass die kollektivvertragliche Deckungsquote viel höher bzw. mehrheitlich sehr viel höher lag als der gewerkschaftliche Organisationsgrad und zumeist ein hohes (>60%) oder sehr hohes (>80%) Niveau erreichte. In vielen dieser Länder mit überbetrieblichen KV blieb trotz sinkendem gewerkschaftlichem Organisationsgrad und erheblichen Machtverschiebungen in den Arbeitsbeziehungen der Deckungsgrad aufgrund der gesetzlichen Extensionsmechanismen relativ stabil. Zu einer entsprechenden Schlussfolgerung gelangten auch zu Beginn der 2000er-Jahre Traxler et al. (2001, S. 194ff) und zu Beginn der 2010er-Jahre Schulten (2012, S. 485, 491ff).

Hingegen zeigte sich dort, wo eine Verschärfung der Kriterien bezüglich der Anwendung von Extensionen stattfand und AVE geringere Anwendung fanden, dass dies zu einer erheblichen Verringerung des kollektivvertraglichen Deckungsgrads führen konnte. Besonders ausgeprägt war der Rückgang der Deckungsquote dort, wo sich die dominante Verhandlungsebene der KV von der Branche auf die Unternehmen verschob, wodurch eine Anwendung von gesetzlicher Extension nicht mehr möglich war.⁷⁵

4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

4.1 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Ausschlaggebend für das Niveau des kollektivvertraglichen Deckungsgrads ist in erster Linie die Verhandlungsebene: „*(T)he level of bargaining ... is the single-most important predictor of bargaining coverage.*“ Dieses Resultat der Untersuchung von Visser (2017, S. 6) wird durch die aktuellsten Daten dieser Studie bestätigt. Keines der nationalen KV-Systeme, in denen die Unternehmensebene in Bezug auf die Deckungsquote domi-

nierte, erreichte 2017 einen kollektivvertraglichen Deckungsgrad von 50%. In den meisten Ländern mit Dominanz dezentraler KV-Verhandlungen lag der Deckungsgrad zwischen 20 und 30%.

Hingegen erreichten alle nationalen KV-Systeme, wo überbetriebliche KV – zumeist Branchen-KV – dominierten, eine Deckungsquote über 50%. Branchen-KV setzen hinreichend zentralisierte Gewerkschaften und die Existenz von Arbeitgeberverbänden voraus, die mit einem Mandat für KV-Verhandlungen ausgestattet und willens sind, für eine gemeinsame Arbeitsmarktregulierung zu sorgen. Die Anwendung einer AVE, welche vom Bestehen eines Branchenkollektivvertrags im betreffenden Wirtschaftsbereich abhängt, kann deren Geltungsbereich erheblich erweitern und trägt damit wesentlich zur Stabilisierung von überbetrieblichen KV-Systemen bei.

Die Auswertung der hier zugrunde liegenden Daten für die 24 europäischen Länder zeigt, dass ein kollektivvertraglicher Deckungsgrad von über 50% auf zweierlei Weise erreicht werden konnte:⁷⁶

- durch überbetriebliche KV in Verbindung mit *Erga-omnes*-Regelungen (*de jure* oder *de facto*) und AVE (bzw. funktionalen Äquivalenten). In der Mehrzahl der betreffenden Länder bestand diese Kombination von Institutionen.
- durch überbetriebliche KV in Verbindung mit einem hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften, wie in Dänemark und Schweden. Der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad in diesen beiden Ländern beruhte allerdings auch auf staatlichen Organisationshilfen, vor allem dem Gent-System.

Bereits vor zwei Jahrzehnten gelangten Traxler et al. (2001, S. 203) zu sehr ähnlichen Schlussfolgerungen im Hinblick auf die institutionellen Voraussetzungen für das Erzielen einer Deckungsquote über 50%. Da mittlerweile die organisatorischen Machtressourcen der Gewerkschaften abnahmen und insbesondere die sinkende Tendenz des Organisationsgrads anhielt (Tab. 2), lässt sich ableiten, dass die Bedeutung staatlicher Unterstützungen für die überbetrieblichen KV (AVE, Günstigkeitsprinzip, niedrigschwellige Repräsentativitätskriterien für partizipierende Verbände als Voraussetzungen für den Abschluss von Branchen-KV, jeweils auf gesetzlicher Grundlage) und staatliche Organisationshilfen zugunsten von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden für das Erreichen eines hohen kollektivvertraglichen Deckungsgrades zunahm.

Nationale KV-Systeme, wo ein besonders hoher Rückgang des Deckungsgrads stattfand, waren folglich nicht überraschend jene, wo staatliche Maßnahmen

- die überbetrieblichen KV untergruben (v. a. durch Aufhebung oder Umkehr des Günstigkeitsprinzips, Verschärfung der Repräsentativitätskriterien für abschließende Verbände) oder sogar abschafften;⁷⁷
- AVE erschwerten (durch Verschärfung der Repräsentativitätskriterien

in Bezug auf den Deckungsgrad des Branchen-KV und auf die abschließenden Verbände usf.) oder aufhoben;

- und/oder die organisatorischen Machtressourcen der Gewerkschaften und deren institutionelle Machtressourcen, welche erstere direkt beeinflussten, schwächten (Hindernisse für den Zugang der Gewerkschaften zu den Betrieben, erhöhte Repräsentativitätsschwellen für die Gründung von Gewerkschaften, Zulassung von nicht gewerkschaftlichen Interessenvertretungen in den Betrieben, Schwächung des Gent-Systems u. a.).

Dort, wo eine Kombination mehrerer restriktiver Maßnahmen verhängt wurde, konnte es zu einer kumulativen Abwärtsspirale kommen: Absinken des Deckungsgrads deutlich unter 50%, Spaltung der branchenbezogenen Arbeitsmärkte, verstärkter Lohnunterbietungswettbewerb, Flucht aus Arbeitgeberverbänden und überbetrieblichen KV, weiter sinkender Deckungsgrad usw. Am stärksten ausgeprägt waren diese sich selbst verstärkende unorganisierte Dezentralisierung der Verhandlungen und die Dekollektivierung der Lohnsetzung in Rumänien und Griechenland, in beiden Fällen eine Folge der massiven lohnpolitischen Interventionen durch den Staat. Gravierende kumulative Erosionsprozesse waren aber auch in einigen anderen Transformationsländern zu beobachten.

In den betreffenden Fällen war der starke Rückgang der kollektivvertraglichen Deckungsquote nicht die direkte Folge nachlassenden Arbeitgeberinteresses bzw. von Arbeitgeberwiderstand gegen Kollektivverhandlungen oder des sinkenden gewerkschaftlichen Organisationsgrads, sondern das direkte und indirekte Resultat politischer Maßnahmen, welche die staatliche Unterstützung für überbetriebliche KV reduzierten, beendeten oder ganz gezielt die Dezentralisierung der KV oder die Dekollektivierung der Arbeitsbeziehungen bezweckten.⁷⁸

Mehr oder weniger drastische restriktive Eingriffe der nationalen Regierungen in den KV-Systemen während der Großen Rezession leisteten zwar den stärksten Beitrag zur Verminderung der kollektivvertraglichen Deckungsquote, waren aber nicht der einzige wesentliche Einflussfaktor. Auch die Schwäche der Arbeitgeberverbände und deren Ablehnung von bzw. sinkende Unterstützung für überbetriebliche KV sind in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, und dies schon seit Längerem.

In zahlreichen Wirtschaftsbereichen der meisten Transformationsländer waren das Fehlen bzw. die Fragmentierung von Arbeitgeberverbänden, deren Schwäche im Hinblick auf Ressourcen und Kompetenzen, die Flucht von Unternehmen aus Arbeitgeberverbänden bzw. die geringe Neigung neuer Unternehmen zum Beitritt, die fehlende Mandatierung für KV-Verhandlungen auf Branchenebene und die ablehnende Haltung von Arbeitgeberverbänden gegenüber überbetrieblichen KV wichtige Gründe für die starke Erosion bzw. überhaupt die Absenz von Branchen-KV.

Auch in einigen Ländern des westlichen Europa war ein schleichender Rückzug von Arbeitgeberverbänden aus Branchen-KV festzustellen, stärker ausgeprägt v. a. in Deutschland.⁷⁹ In der Mehrzahl der Länder des europäischen Westens allerdings blieb der kollektivvertragliche Deckungsgrad vergleichsweise hoch oder sehr hoch und stabil. Dort behaupteten die Arbeitgeberverbände i. d. R. einen hohen Organisationsgrad und behielten ihre positive Haltung gegenüber überbetrieblichen KV und gemeinsamer Regulierung der Arbeitsmärkte bei.

Das teilweise geänderte Arbeitgeberverhalten wird nur vor dem Hintergrund der systemischen, wirtschaftsstrukturellen, marktlichen und ideologischen Veränderungen (Europäisierung, Globalisierung, Finanzialisierung, *Shareholder-Value*-Ideologie usw.), des langfristig sinkenden Organisationsgrades der Gewerkschaften und auch des lohnpolitischen Interventionismus der Troika und der nationalen Regierungen verständlich.

Aus den beschriebenen und analysierten Veränderungen der nationalen KV-Systeme während der letzten zwei Jahrzehnte resultierte für die Gesamtheit der 24 Länder eine Tendenz zu verstärkter Divergenz der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme.⁸⁰

In Bezug auf die dominante Verhandlungsebene, den kollektivvertraglichen Deckungsgrad, die Regulierungskapazität der KV und die Lohnkoordinierung bestanden die 24 untersuchten Länder – 16 westeuropäische Staaten (davon 14 aus dem Kreis der EU-15 und zwei Nicht-EU-Länder) und 8 Transformationsländer – aus zwei Gruppen (Stand 2017):

Die erste Gruppe umfasste jene nationalen KV-Systeme,

- wo überbetriebliche KV, d. h. fast überall Branchen-KV, dominant (in Bezug auf die Deckungsquote) waren;
- wo der kollektivvertragliche Deckungsgrad zumindest die 50%-Marke übertraf (D, CH), hoch (>60%) oder sehr hoch (>80%) war;
- wo die Regulierungskapazität der KV-Systeme, welche aus Deckungsgrad, inhaltlicher Breite der vertraglichen Regelungen, Überwachung der Einhaltung der Normen durch betriebliche Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen und/oder staatliche Behörden sowie der Einflussnahme der vereinbarten Regelungen auf die tatsächlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen resultierte, gut ausgeprägt war;⁸¹
- wo die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung in relativ hohem Maße koordiniert war (Ausnahmen P, F):⁸²

alle Länder der mitteleuropäischen Sozialpartnerschaft und des nordeuropäischen Neokorporatismus, die Länder des mediterranen polarisierten Pluralismus mit Ausnahme Griechenlands und – als einziges Transformationsland – Slowenien.

Die zweite Gruppe bestand aus jenen nationalen KV-Systemen,

- wo dezentralisierte Kollektivverhandlungen (auf der Betriebs- bzw. Unternehmensebene) dominierten;

- wo die kollektivvertragliche Deckungsquote in der Regel unter einem Drittel lag (und nur im Falle Kroatiens die 40%-Marke überschritt);
- wo die Regulierungskapazität der KV vergleichsweise gering war und
- wo die Voraussetzungen für gesamtwirtschaftliche Lohnkoordination fehlten:

alle Transformationsländer mit Ausnahme Sloweniens, Griechenland und die beiden britischen Länder mit liberalem Arbeitsbeziehungsregime.

Die zweite Gruppe vergrößerte sich zwischen 2000 und 2017 um zwei Länder: Griechenland und Rumänien hatten bis zur Großen Rezession noch der ersten Gruppe angehört.

Während des Beobachtungszeitraums tat sich die Kluft zwischen beiden Ländergruppen weiter auf, insbesondere was die dominante Verhandlungsebene, den Deckungsgrad und die Regulierungskapazität betrifft. Zu einer entsprechenden Schlussfolgerung, und zwar in Bezug auf die Gesamtheit der OECD-Länder, gelangte auch Visser (2016, S. 30):

„The Great Recession has sharpened the divide between a smaller group of countries with more cohesive and coordinated industrial relations and wage bargaining institutions, and lower inequality levels, and a larger group of countries where ‚markets make policies‘, wage bargaining institutions are divisive and uncoordinated, and income inequality levels are higher.“

Von wesentlicher Bedeutung war, dass in vielen Ländern der zweiten Gruppe überbetriebliche KV weiter und z. T. stark an Boden verloren oder überhaupt verschwanden – mit entsprechenden Folgen für den Deckungsgrad und die Regulierungskapazität.

Die empirische Untersuchung über die Veränderung des kollektivvertraglichen Deckungsgrads und deren Bestimmungsfaktoren belegt den starken Einfluss neoliberaler Arbeitspolitiken nationaler Regierungen und der EU-Kommission bzw. der Troika auf die betreffenden nationalen KV-Systeme, konkret in Richtung auf Dezentralisierung der KV-Verhandlungen, abnehmende Deckungsquote und Regulierungskapazität und folglich auf zunehmende Verfügungsmacht der Arbeitgeber über Lohnsetzung und Regelung der Arbeitsbedingungen.⁸³ Die Machtrelation zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern verschob sich infolgedessen in den letzten zwanzig Jahren zugunsten Letzterer.

Hinzu kamen die Auswirkungen der Megatrends wie Europäisierung (verstärkte Arbeitsteilung, insbesondere intraindustrieller Handel, innerhalb der EU), Globalisierung, Finanzialisierung, Liberalisierung und Deregulierung von Produktmärkten,⁸⁴ Tertiärisierung und Schwächung bzw. Verschwinden linker Parteien und Regierungen, der traditionellen Verbündeten der Gewerkschaften. Sie verstärkten das Machtgefälle zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zusätzlich und erhöhten den Druck, KV-Systeme in Richtung auf neoliberale Zielsetzungen umzugestalten.

Eine universelle neoliberale Transformation, deren Resultat eine institu-

tionelle Konvergenz wäre, lässt sich allerdings nicht feststellen,⁸⁵ jedenfalls nicht im Hinblick auf die dominante Verhandlungsebene und den kollektivvertraglichen Deckungsgrad.

Mehrere Gründe waren ausschlaggebend dafür, dass neoliberale Arbeitspolitiken in den untersuchten Ländern in verschiedener Weise und in ganz unterschiedlichem Ausmaß zur Anwendung gelangten und dass ähnliche Maßnahmen keineswegs überall ähnliche Folgen zeitigten:

Wo erstens seit Jahrzehnten etablierte neokorporatistische Systeme mit fest verankerten Institutionen und Verhaltensweisen bestanden, welche die Entwicklung der kollektiven Arbeitsbeziehungen wesentlich bestimmten und somit für Pfadabhängigkeit sorgten, wo zweitens zumeist Akteurskonstellationen existierten, welche neoliberalen Arbeitspolitiken ablehnend gegenüberstanden und deren Auswirkungen beschränkten, also Gegenkräfte vorhanden waren, und wo drittens während der Großen Rezession krisenkorporatistische Maßnahmen erfolgreich angewendet wurden, dort waren die Widerstandskapazitäten der nationalen KV-Systeme gegenüber neoliberal ausgerichteten politischen Interventionen in der Regel weit stärker ausgeprägt.

4.2 Politische Schlussfolgerungen

Politische Maßnahmen zur Trendumkehr in Bezug auf die kollektivvertragliche Deckungsquote müssen zum einen Anstrengungen der Interessenverbände von Arbeit und Kapital umfassen, auf Gewerkschaftsseite die Stärkung der organisatorischen und gesellschaftlichen Machtressourcen, insbesondere die Umkehr der fallenden Tendenz des Organisationsgrads, auf Arbeitgeberseite v. a. in vielen Ländern die Einrichtung und Ausweitung von Verbänden mit höherem Zentralisierungsgrad, größerer Reichweite und Verhandlungsmandat für überbetriebliche Kollektivverhandlungen, zum anderen nachhaltige politische Unterstützung der nationalen Regierungen und der EU-Kommission für inklusive, also überbetriebliche KV-Systeme mit hohem Deckungsgrad und hoher Regulierungskapazität.

Die zentrale politische Schlussfolgerung, die aus der empirischen Analyse der Veränderungen des kollektivvertraglichen Deckungsgrades und der Ursachen in den untersuchten Ländern geradezu zwingend abgeleitet werden muss, ist aber folgende:

Aufgrund der gegenwärtigen Schwäche der Gewerkschaften in mehreren Ländern und in vielen Branchen zahlreicher Länder sowie der Tatsache, dass die Bemühungen um Stärkung der organisatorischen und gesellschaftlichen Machtressourcen der Gewerkschaften zeitaufwendig und ressourcenintensiv sind, wird eine Anhebung der Deckungsquote und der regulatorischen Kapazität der KV nicht ohne Unterstützung der nationalen Regierungen und der EU-Kommission möglich sein.⁸⁶

In Bezug auf die europäische Ebene geht aus der empirischen Analyse und der einschlägigen Fachliteratur klar hervor, dass EU-Kommission und EZB in den 2000er-Jahren, während der Großen Rezession und auch noch danach für einen neoliberalen Umbau der nationalen KV-Systeme eintraten, insbesondere für die Dezentralisierung der Verhandlungen auf die Unternehmensebene, die Abschaffung von AVE und die Reduktion der Regulierungsbreite der KV.

In den letzten Jahren mehrten sich allerdings die Zeichen für ein Umdenken und einen politischen Kurswechsel nicht nur der OECD (2017, 2018, 2019ab), sondern auch der EU: Einer der Grundsätze der 2017 beschlossenen Europäischen Säule Sozialer Rechte ist die explizite Verpflichtung, die Sozialpartner zum Abschluss von KV zu ermutigen.⁸⁷ Die EU-Kommission (2018) betonte die Bedeutung gut organisierter Gewerkschaften und überbetrieblicher KV für eine dynamischere Lohnentwicklung.

Wenn es der EU-Kommission tatsächlich ernst ist mit der Stärkung der KV-Institutionen, dann sollte sich das in den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des alljährlichen Europäischen-Semester-Prozesses niederschlagen.

Und selbstverständlich sollten die politischen Maßnahmen auf nationaler Ebene mit jenen der europäischen Ebene abgestimmt werden: „(T)he reversal of the decline of collective bargaining requires a multi-level approach, including measures at local, national and European level.“⁸⁸

Maßnahmen in den einzelnen Ländern, welche die Reichweite und die Inklusivität der nationalen KV-Systeme erhöhen und insbesondere überbetriebliche KV fördern, müssen zum einen unterstützende Schritte der nationalen Regierungen und zum anderen jeweils gemeinsame Strategien der Sozialpartner mit dem Ziel der Errichtung bzw. Stärkung und Stabilisierung überbetrieblicher KV-Systeme umfassen:⁸⁹

Aus der empirischen Analyse ergeben sich die erforderlichen und wesentlichen politischen Maßnahmen zugunsten von Branchen-KV und deren Stabilität, Reichweite sowie Inklusivität:

- Aufrechterhaltung bzw. Wiedereinführung des Günstigkeitsprinzips;
- gesetzliche Verankerung der Außenseiterwirkung von KV und der Möglichkeit der AVE von überbetrieblichen KV;
- Senkung der Schwellen für die Anwendung von AVE: angemessenes Herabsetzen der Repräsentativitätskriterien bezüglich des Deckungsgrades des zugrunde liegenden Branchenkollektivvertrags und bezüglich der Vertragspartner;
- Einführung von Kriterien öffentlichen Interesses in Bezug auf die Anwendung von AVE (z. B. Anteil atypischer Beschäftigter, Anteil der Beschäftigten in KMU);
- Sicherstellung der Anwendung kollektivvertraglicher Normen auf entsandte Arbeitskräfte;

- Stärkung der gewerkschaftlichen Organisations- (Gewährleistung des Zugangs zu den Betrieben) und Verhandlungsrechte (angemessenes Herabsetzen von Repräsentativitätskriterien als Voraussetzungen für den Abschluss von KV), wo bisher Hindernisse oder hohe Schwellen bestanden.

Gerade im Kontext der gegenwärtigen Krise ist die Funktion von Lohn-KV und existenzsichernden und armutsfesten gesetzlichen Mindestlöhnen⁹⁰ als automatische Stabilisatoren von immenser Bedeutung, denn empirische Studien belegen nachdrücklich, dass BezieherInnen niedriger bzw. unterdurchschnittlicher Löhne besonders stark von der Krise betroffen sind.⁹¹ Und die wirtschaftliche Erholung erfordert nicht nur umfangreiche öffentliche und private Investitionen, sondern auch die Stabilisierung und Stärkung der privaten Konsumnachfrage.

Anmerkungen

- ¹ Siehe Zandonella u. a. (2020).
- ² Siehe Flanders (1968); Sisson (1987).
- ³ Siehe dazu Hein (2017, 2019); King (2013, 2019); Stockhammer und Onaran (2012).
- ⁴ Siehe dazu Mesch (1993, 1999/2000); Traxler, Brandl (2008); Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Arbeiterkammer Wien (2009).
- ⁵ Siehe dazu Mesch (2015a); Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Arbeiterkammer Wien (2018).
- ⁶ Siehe dazu Vaughan-Whitehead (Hrsg., 2018); Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Arbeiterkammer Wien (2017); Schulten, Lübker (2019). Kollektivvertragliche und gesetzliche Mindestlöhne ergänzen einander im Hinblick auf das Ziel einer stärker egalitären Lohnstruktur.
- ⁷ Siehe OECD (2018).
- ⁸ Siehe dazu Iversen, Soskice (2019).
- ⁹ Für einen Überblick über die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme in der EU vor bzw. vor und während der Großen Rezession siehe Marginson, Sisson (2004), European Commission (2009, 2011) bzw. Mesch (2015b).
- ¹⁰ Siehe dazu OECD (2017) 139f und Adam (2019) 544ff.
- ¹¹ Zu Imitation von und Orientierung an KV siehe OECD (2017) 144f.
- ¹² Siehe dazu Karamessini (2014) 100f.
- ¹³ Müller et al. (2019) 634.
- ¹⁴ Siehe dazu Adam (2019) 541ff.
- ¹⁵ „(P)ut simply: without unions there is no collective bargaining.“ (Müller et al. (2019) 645f).
- ¹⁶ Vgl. Waddington et al. (2019) 25 und Müller et al. (2019) 646.
- ¹⁷ Traxler et al. (2001) 79.
- ¹⁸ In der Schweiz unterstützte der Staat die Gewerkschaften insofern, als er deren Trittbrettfahrerproblem eindämmte, indem er den seit 1912 üblichen sog. „Solidaritätsbeiträgen“ 1956 eine gesetzliche Grundlage gab.
- ¹⁹ Vgl. Ebbinghaus, Visser (1999).
- ²⁰ Siehe dazu ausführlich Leonardi (2006).
- ²¹ Vgl. Visser (1995, 2011).
- ²² Crouch (2017) 49.

- ²³ Siehe dazu Mesch (2009abcd, 2010); Glassner (2013); Astrov et al. (2018); Adam (2019).
- ²⁴ Siehe dazu Scheuer (2011).
- ²⁵ Siehe Weil (2014).
- ²⁶ Vgl. Adams, Deakin (2014).
- ²⁷ Visser (2011) 29.
- ²⁸ Checchi et al. (2010).
- ²⁹ Siehe Bengtsson (2014).
- ³⁰ Siehe dazu Schulten (2016).
- ³¹ Siehe dazu Heimberger (2014); Müller u. a. (Hrsg., 2016); Myant u. a. (Hrsg., 2016).
- ³² Siehe dazu Filipič, Beer (Hrsg., 2012).
- ³³ Siehe Heimberger (2014).
- ³⁴ Siehe dazu den tabellarischen Überblick in Schulten, Müller (2014) 281, Tab. 1.
- ³⁵ Adam (2019) 542.
- ³⁶ Ebendort.
- ³⁷ Müller et al. (2019) 635f.
- ³⁸ Siehe dazu ausführlich Bandau (2018).
- ³⁹ Siehe dazu Glassner (2013).
- ⁴⁰ Crouch (1993) 35.
- ⁴¹ Siehe Schmalz, Dörre (2013, 2014); Urban (2013, 2014); Serrano (2014); Bsirske u. a. (Hrsg., 2016); Lehndorff u. a. (Hrsg., 2017).
- ⁴² Vgl. OECD (2017) 165.
- ⁴³ Müller et al. (2019) 645. Von der betrieblichen Präsenz und der relativen Mitgliederstärke der Gewerkschaften ausgehende indirekte Einflussfaktoren auf den Deckungsgrad sind in derartigen Systemen lediglich *Erga-omnes*-Regelungen oder die freiwillige Gewährung der kollektivvertraglichen Regelungen auch an Nicht-Gewerkschaftsmitglieder durch die Arbeitgeber.
- ⁴⁴ Siehe dazu ausführlich Traxler, Huemer (2007).
- ⁴⁵ Traxler (2004).
- ⁴⁶ Vgl. Adam (2019) 554; Mesch (2009d).
- ⁴⁷ Vgl. Müller et al. (647).
- ⁴⁸ Crouch (1993) 114.
- ⁴⁹ Müller et al. (2019) 646.
- ⁵⁰ Vgl. ebendort 629f.
- ⁵¹ Visser (2016) 13. Siehe dazu insbesondere auch Karamessini (2014).
- ⁵² Vgl. Rigby u. a. (2018).
- ⁵³ Visser (2016) 13.
- ⁵⁴ Ebendort 10, 14.
- ⁵⁵ Waddington et al. (2019) 12.
- ⁵⁶ Visser (2016) 14.
- ⁵⁷ Vgl. Müller et al. (2019) 631.
- ⁵⁸ Adam (2019) 554.
- ⁵⁹ Visser, Hayter (2017) 6; vgl. auch Visser (2016) 4.
- ⁶⁰ Vgl. Müller et al. (2019) 640.
- ⁶¹ Vgl. ebendort.
- ⁶² Visser, Hayter (2017) 6.
- ⁶³ Freeman, Rogers (2006).
- ⁶⁴ OECD (2017) 141; Schulten (2012) 486.
- ⁶⁵ Vgl. Schulten (2012) 490f; Müller et al. (2019) 643ff.
- ⁶⁶ Siehe Hayter, Visser (2018) 10ff, Tab. 1.1.
- ⁶⁷ Vgl. ebd. 141, Tab. 4.1.

- ⁶⁸ Siehe dazu OECD (2017) 142 und Müller et al. (2019) 643.
- ⁶⁹ In Gestalt von Satzung und Mindestlohn tarif bestehen in Österreich ferner zwei gesetzliche Instrumente, welche den Geltungsbereich bestimmter KV erweitern bzw. den ArbeitnehmerInnen hinsichtlich der Lohngestaltung einen den KV entsprechenden Schutz gewähren; siehe Löschnigg (2011) 135f.
- ⁷⁰ Adam (2019) 538ff.
- ⁷¹ Zu den portugiesischen Arbeitsbeziehungen vor der Großen Rezession siehe auch Brandl, Allinger (2013), Rigby u. a. (2018).
- ⁷² Visser (2016) 6ff; Adam (2019) 548f; Müller et al. (2019) 644f.
- ⁷³ Siehe dazu im Einzelnen Visser (2016) 8; Müller et al. (2019) 645.
- ⁷⁴ Adam (2019) 554.
- ⁷⁵ Vgl. Hayter, Visser (2018) 22.
- ⁷⁶ Vgl. die Schlussfolgerung von Müller et al. (2019) 640.
- ⁷⁷ Vgl. Visser (2016) 30 und Müller et al. (2019) 659.
- ⁷⁸ Vgl. die übereinstimmenden Schlussfolgerungen von Visser, Hayter (2017) 10.
- ⁷⁹ Siehe Rocha-Akis u. a. (2018) 47ff.
- ⁸⁰ Hinzu kamen noch die erheblichen und tendenziell größer werdenden Unterschiede zwischen den Kollektivverhandlungspraktiken der Branchen und den entsprechenden Regulierungskapazitäten innerhalb der einzelnen Länder (siehe Bechter, Brandl 2017), welche in diesem Artikel keine Berücksichtigung finden.
- ⁸¹ Siehe Müller et al. (Hrsg., 2019) im Einzelnen zu den genannten Dimensionen der Regulierungskapazität in den EU-Ländern.
- ⁸² Visser (2016) 23ff.
- ⁸³ Baccaro und Howell (2017) bezeichnen dies als universelle langfristige Entwicklung in Richtung auf neoliberale Transformation.
- ⁸⁴ Adam (2017).
- ⁸⁵ Vgl. Dølvik, Marginson (2018) für die nordeuropäischen Länder.
- ⁸⁶ Siehe die entsprechende Schlussfolgerung von Müller et al. (2019) 662.
- ⁸⁷ Siehe European Commission (2017).
- ⁸⁸ Müller et al. (2019) 664.
- ⁸⁹ Vgl. Visser, Hayter (2017) 9, Tab. 1.
- ⁹⁰ Siehe Müller, Schulten (2020).
- ⁹¹ OECD (2020).

Literatur

- Adam, Georg, Die Arbeitsbeziehungen in liberalisierten Wirtschaftsbereichen in Österreich im Vergleich, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 43/1 (2017) 65-98.
- Adam, Georg, Zur Dynamik der Arbeitsbeziehungen in Finnland, Portugal, Rumänien und Slowenien, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 45/4 (2019) 531-572.
- Adams, Zoe; Deakin, Simon, Institutional Solutions to Precariousness and Inequality in Labour Markets, in: *British Journal of Industrial Relations* 52/4 (2014) 779-809.
- Addison, John; u. a., Is the Erosion Thesis Overblown? Alignment from Without in Germany, in: *Industrial Relations* 55/3 (2016) 415-443.
- Astrov, Vasily; Holzner, Mario; Leitner, Sebastian; Mara, Isilda; Podkaminer, Leon; Rezai, Armon, Die Lohnentwicklung in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländern der EU (= Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft* 178, Wien 2018).
- Baccaro, Lucio; Howell; Chris, Trajectories of Neoliberal Transformation: European Industrial Relations Since the 1970s (Cambridge 2017).
- Bandau, Frank, Nordische Gewerkschaften unter Druck. Der Angriff rechter Parteien auf das Gent-System in Schweden und Dänemark, in: *WSI-Mitteilungen* 71/2 (2018) 96-104.

- Bechter, Barbara; Brandl, Bernd, Measurement and analysis of industrial relations aggregates: What is the relevant unit of analysis in comparative research?, in: *European Political Science* 14/4 (2015) 422-438.
- Bengtsson, Erik, Do unions redistribute income from capital to labour? Union density and wage shares since 1960, in: *Industrial Relations Journal* 45/5 (2014) 389-408.
- Brandl, Bernd; Allinger, Bernadette, Transformationen der Arbeitsbeziehungen in Irland und Portugal (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 119, Wien 2013).
- Brandl, Bernd; Lehr, Alex, The Strange Non-death of Employer and Business Associations: An Analysis of Their Representativeness and Activities in Western European Countries, in: *Economic and Industrial Democracy* 1 (2016) 1-22.
- Bsirske, Frank; u. a. (Hrsg.), *Gewerkschaften in der Eurokrise. Nationaler Anpassungsdruck und europäische Strategien* (Hamburg 2016).
- Checchi, Daniele; Visser, Jelle; van de Werfhorst, Herman G., Inequality and union membership: the influence of relative earnings and inequality attitudes, in: *British Journal of Industrial Relations* 48/1 (2010) 84-108.
- Crouch, Colin, *Industrial Relations and European State Traditions* (Oxford 1993).
- Crouch, Colin, Membership density and trade union power, in: *Transfer. European Review of Labour and Research* 23/1 (2017) 47-61.
- Dølvik, Jon Erik; Marginson, Paul, Cross-sectoral coordination and regulation of wage determination in Northern Europe: divergent responses to multiple external pressures, in: *European Industrial Relations* 24/4 (2018) 409-425.
- Ebbinghaus, Bernhard; Visser, Jelle, When Institutions Matter. Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-1995, in: *European Sociological Review* 15/2 (1999) 135-158.
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Industrial Relations in Europe 2008* (Luxemburg 2009).
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Industrial Relations in Europe 2010* (Luxemburg 2011).
- European Commission, *Establishing a European Pillar of Social Rights (= SWD (2017) 201 final, Luxemburg 2017).*
- European Commission, *Labour market and wage developments – Annual review 2018* (Luxemburg 2018).
- Filipič, Ursula; Beer, Elisabeth (Hrsg.), *Sozialer Aderlass in Europa: Arbeit und soziale Sicherung unter Druck (= Sozialpolitik in Diskussion Bd. 13, Wien 2012).*
- Flanders, Allan, Collective bargaining: a theoretical analysis, in: *British Journal of Industrial Relations* 6/1 (1968) 1-26.
- Freeman, Richard B.; Rogers, Joel, *What Workers Want* (New York 2006).
- Glassner, Vera, Die Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa während der Krise: der Aufstieg des Neoliberalismus, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39/1 (2013) 43ff.
- Hayter, Susan; Visser, Jelle (Hrsg.), *Collective Agreements: Extending Labour Protection* (ILO, Genf 2018).
- Hayter, Susan; Visser, Jelle, The application and extension of collective agreements: Enhancing the inclusiveness of labour protection, in: dies. (Hrsg., 2018) 1-31.
- Heimberger, Philipp, „Innere Abwertung“ in Südeuropa: Erwartungen, Ergebnisse und Folgen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 40/2 (2014) 235ff.
- Hein, Eckhard, Post-Keynesian macroeconomics since the mid-1990s – main developments, in: *Intervention* 14/2 (2017) 131-172.
- Hein, Eckhard, Stagnation policy in the Eurozone and post-Keynesian economic policy alternatives, in: Jespersen, Olesen (Hrsg., 2019) 128-142.
- Iversen, Torben; Soskice, David, *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century* (Princeton, NJ, 2019).

- Jespersen, Jesper; Olesen, Finn (Hrsg.), *Progressive Post-Keynesian Economics. Dealing with Reality* (Cheltenham und Northampton, MA, 2019).
- Karamessini, Maria, Die griechische Tragödie. Neoliberale Radikalkur in einer Währungsunion des Gegeneinander, in: Lehndorff (Hrsg., 2014) 81-108.
- King, John E., A Brief Introduction to Post Keynesian Macroeconomics, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39/4 (2013) 485-508.
- King, John E., Some obstacles to wage-led growth, in: *Review of Keynesian Economics* 7/3 (2019) 308-320.
- Lehndorff, Steffen (Hrsg.), *Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen – revisited. Zehn Länderstudien* (Hamburg 2014).
- Lehndorff, Steffen; Dribbusch, Heiner; Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Rough waters. European trade unions in a time of crises* (Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel 2017).
- Leonardi, Salvo, Gewerkschaften und Wohlfahrtsstaat: Das Gent-System, in: *WSI-Mitteilungen* 59/2 (2006) 79-85.
- Löschnigg, Günther, *Arbeitsrecht* (Wien 2011).
- Marginson, Paul; Sisson, Keith. *European Integration and Industrial Relations. Multi-Level Governance in the Making* (Basingstoke und New York 2004).
- 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, Bd. 18, Wien 2015).
- Mesch, Michael, Zentralisierung der Lohnsetzung, Reallöhne und Beschäftigung, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/4 (1993) 451-459.
- Mesch, Michael, Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination der Lohnpolitik in der EU?, Teil 1, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 25/4 (1999) 387-422; Teil 2, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 26/1 (2000) 7-63.
- Mesch, Michael, Eine neue Rolle für Polens Gewerkschaften, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 35/1 (2009a) 93-100.
- Mesch, Michael, Gewerkschaften und Lohnverhandlungen in der Tschechischen Republik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 35/2 (2009b) 257-264.
- Mesch, Michael, Arbeitsbeziehungen in der Slowakei, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 35/3 (2009c) 453-462.
- Mesch, Michael, Arbeitsbeziehungen in Slowenien, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 35/4 (2009d) 579-590.
- Mesch, Michael, Kollektive Lohnverhandlungen in Ungarn, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 36/2 (2010) 231-245.
- Mesch, Michael, Benya-Formel gleich produktivitätsorientierte Lohnpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 41/4 (2015a) 593-600.
- Mesch, Michael, *Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU: Eine Einführung*, in: Marterbauer, Mesch, Zuckerstätter (Hrsg., 2015b) 9-68.
- Müller, Torsten; Schulten, Thorsten, Der europäische Mindestlohn kommt – nur wie? (= A&W blog 17.8.2020); online: <https://awblog.at/der-europaeische-mindestlohn-kommt/> (aufgerufen am 17.8.2020).
- Müller, Torsten; Schulten, Thorsten; Van Gyes, Guy (Hrsg.), *Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance“. Alternative Strategien für inklusives Wachstum* (Hamburg 2016).
- Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), *Collective Bargaining in Europe*, 3 Bde. (Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel 2019).
- Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy, Conclusion: towards an endgame, in: Müller, Vandaele, Waddington (Hrsg., 2019) Bd. 3, 625-668.
- Myant, Martin; Theodoropoulou, Sotiria; Piasna, Agnieszka (Hrsg.), *Unemployment, inter-*

- nal devaluation and labour market deregulation in Europe (Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel 2016).
- Naumann, Reinhard, Reregulating the extension of collective agreements in Portugal: A case study, in: Hayter, Visser (Hrsg., 2018) 93-118.
- OECD, Employment Outlook 2017. Chapter 4: Collective bargaining in a changing world of work (Paris 2017).
- OECD, Employment Outlook 2018. Chapter 3: The role of collective bargaining systems for good labour market performance (Paris 2018).
- OECD, Employment Outlook 2019, Chapter 5: Facing the future of work: How to make the most of social dialogue and collective bargaining (Paris 2019a).
- OECD, Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work (Paris 2019b); online: <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>.
- OECD, Employment Outlook 2020 (Paris 2020).
- Rigby, Mike; García Calavia, Miguel Ángel, Institutional resources as a source of trade union power in Southern Europe, in: *European Journal of Industrial Relations* 24/2 (2017) 129-143.
- Rocha-Akis, Silvia; Mayrhuber, Christine; Leoni, Thomas, Sozialpartnerschaft, Institutionen und Wirtschaft. Entwicklungen seit der Krise (Wifo, Wien 2018).
- Scheuer, Stehen, Union membership variation in Europe: A ten-country comparative analysis, in: *European Journal of Industrial Relations* 17/1 (2011) 57-73.
- Schmalz, Stefan; Dörre, Klaus (Hrsg.), Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven (Frankfurt am Main 2013).
- Schmalz, Stefan; Dörre, Klaus, Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens, in: *Industrielle Beziehungen* 21/3 (2014) 217-237.
- Schulten, Thorsten, Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssysteme in Europa, in: *WSI Mitteilungen* 65/7 (2012) 485-494.
- Schulten, Thorsten, Europäischer Tarifbericht des WSI – 2015/2016, in: *WSI Mitteilungen* 69/8 (2016) 621-630.
- Schulten, Thorsten; Lübker, Malte, WSI-Mindestlohnbericht 2019: Zeit für kräftige Lohnzuwächse und eine europäische Mindestlohnpolitik, in: *WSI Mitteilungen* 72/2 (2019) 133-141.
- Schulten, Thorsten; Müller, Torsten, Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: Lehndorff (Hrsg., 2014) 273-301.
- Serrano, Melisa R., Between accommodation and transformation: The two logics of union renewal, in: *European Journal of Industrial Relations* 20/3 (2014) 219-235.
- Sisson, Keith, *The Management of Collective Bargaining* (Oxford 1987).
- Stockhammer, Engelbert; Onaran, Özlem, Rethinking wage policy in the face of the euro crisis. Implications of the wage-led demand regime, in: *International Review of Applied Economics* 26 (2012) 191-203.
- Traxler, Franz, Employer Associations, Institutions and Economic Change: A Crossnational Comparison, in: *Industrielle Beziehungen* 11/1-2 (2004) 42-60.
- Traxler, Franz; Blaschke, Sabine; Kittel, Bernhard, *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance* (Oxford 2001).
- Traxler, Franz; Brandl, Bernd, Das System der Lohnführerschaft in Österreich: Eine Analyse der empirischen Relevanz, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 34/1 (2008) 9-32.
- Traxler, Franz; Huemer, Gerhard (Hrsg.), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach* (London und New York 2007).

- Urban, Hans-Jürgen, Gewerkschaftsstrategien in der Krise. Gewerkschaftliche Handlungsfähigkeit im Gegenwartskapitalismus, in: Schmalz, Dörre (Hrsg., 2013) 269-289.
- Urban, Hans-Jürgen, Zwischen Krisenkorporatismus und Revitalisierung, in: Lehndorff (Hrsg., 2014) 302-325.
- Van Ruysseveldt, Joris; Huiskamp, Rien; Hoof, Jacques van, Comparative Industrial & Employment Relations (London 1995).
- Vaughan-Whitehead, Daniel (Hrsg.), Reducing Inequalities in Europe. How Industrial Relations and Labour Policies Can Close the Gap (Cheltenham, Northampton, MA, und Genf 2018).
- Visser, Jelle, Trade unions from a comparative perspective, in: Van Ruysseveldt et al. (Hrsg., 1995) 38-67.
- Visser, Jelle, Variations and trends in European industrial relations in the 21st century's first decade, in: European Commission (2011) 17-53.
- Visser, Jelle, What happened to collective bargaining during the Great Recession?, in: IZA Journal of Labor Policy 5/9 (2016).
- Visser, Jelle, ICTWSS Database, Version 6.0 (Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies – AIAS, Amsterdam, Juni 2019).
- Visser, Jelle; Hayter, Susan; Gammarano, Rosina, Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline? (= ILO Issue Brief No. 1, International Labour Office, Genf 2017).
- Waddington, Jeremy; Müller, Torsten; Vandaele, Kurt, Setting the scene: collective bargaining under neoliberalism, in: Müller, Vandaele, Waddington (Hrsg., 2019) Bd. 1, 1-32.
- Weil, David, The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It (Cambridge, MA, 2014).
- Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Arbeiterkammer Wien, Editorial: Welche Lohnpolitik in der EU?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 35/3 (2009) 319-327.
- Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Arbeiterkammer Wien, Editorial: Mindestlohnpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 43/2 (2017) 165-176.
- Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Arbeiterkammer Wien, Editorial: Eine produktivitätsorientierte und solidarische Lohnpolitik für die EU-Länder, in: Wirtschaft und Gesellschaft 44/2 (2018) 155-167.
- Zandonella, Martina; Mayerl, Corinna; Holzer, Andreas, Wie soziale Ungleichheit und die Prekarisierung von Arbeit das Vertrauen der ArbeitnehmerInnen in die Demokratie zerstören, in: Wirtschaft und Gesellschaft 46/1 (2020) 41-62.

Zusammenfassung

Thema des Artikels sind die Niveaus, Veränderungen und Einflussfaktoren des kollektivvertraglichen Deckungsgrads in 24 europäischen Ländern zwischen 2000 und 2017. Ausschlaggebend für das Niveau des Deckungsgrads war in erster Linie die Verhandlungsebene. Die Auswertung zeigt, dass 2017 ein Deckungsgrad von über 50% auf zweierlei Weise erreicht werden konnte:

- durch überbetriebliche Kollektivverträge in Verbindung mit Erga-omnes-Regelungen und Allgemeinverbindlicherklärungen;
- durch überbetriebliche Kollektivverträge in Verbindung mit einem hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften, wie in Dänemark und Schweden. Letzterer beruhte auch auf staatlicher Organisationshilfe, nämlich dem Gent-System.

Während der Großen Rezession richteten sich in einigen der von der Krise besonders betroffenen und deshalb von der Troika finanziell unterstützten Ländern neoliberale Arbeitspolitiken insbesondere gegen überbetriebliche KV und Extensionen. In diesen Län-

dem (GR, RO, P, IRL) sank der kollektivvertragliche Deckungsgrad stark oder sogar dramatisch. Sehr ausgeprägt war die Erosion des Deckungsgrads auch in den beiden Transformationsländern Slowakei und Bulgarien, wo Branchen-KV weiter an Boden verloren.

Da die organisatorischen Machtressourcen der Gewerkschaften schwächer wurden und insbesondere die sinkende Tendenz des Organisationsgrads anhielt, nahm die Bedeutung staatlicher Unterstützungen zugunsten der überbetrieblichen KV für das Erreichen eines hohen kollektivvertraglichen Deckungsgrades zu.

In Bezug auf die dominante Verhandlungsebene, den kollektivvertraglichen Deckungsgrad, die Regulierungskapazität der KV und die Lohnkoordinierung wird eine Tendenz zu verstärkter Divergenz der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme deutlich. Den nord-, mittel- und südeuropäischen Ländern sowie Slowenien mit dominanten überbetrieblichen KV, überwiegend hohem oder sehr hohem Deckungsgrad, gut ausgeprägter Regulierungskapazität des KV-Systems und gesamtwirtschaftlicher Lohnkoordinierung standen die Transformationsländer (außer SLO), Großbritannien, Irland und Griechenland mit dezentralisierten Kollektivverhandlungen und einer Deckungsquote i. d. R. unter einem Drittel sowie geringer Regulierungskapazität gegenüber.

Abstract

This paper explores the level, change and influencing factors of bargaining coverage in 24 European countries between 2000 and 2017. The level of bargaining was the single-most important predictor of bargaining coverage. In all countries dominated by multi-employer bargaining the coverage exceeded 50% in 2017. In these countries multi-employer bargaining was supported and stabilized either by legal extension mechanisms and erga omnes practices or by the extraordinary organisational strength of trade unions fostered by government support (Ghent system). Under enterprise bargaining coverage in most cases remained below 33%.

During the Great Recession in countries severest affected by the crisis and therefore requiring financial support by the Troika, where neoliberal labour policies directly attacked institutional pillars of high bargaining coverage (multi-employer bargaining, extensions), the decline of bargaining coverage was most pronounced.

Divergence between countries with multi-employer bargaining and those with enterprise bargaining has increased in terms of bargaining coverage, regulatory capacity of collective agreements and wage bargaining coordination.

Schlüsselbegriffe: Arbeitsbeziehungen, Kollektivverträge, kollektivvertraglicher Deckungsgrad, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Organisationsgrad, Verhandlungsebene, Allgemeinverbindlicherklärungen.

Key words: industrial relations, collective bargaining, collective bargaining coverage, trade unions, employer associations, degree of organisation, bargaining level, extension.

JEL codes: J30, J50, J51, J52, J53, J58.