



Valeska Hesse und Daniel Reichart

Wer soll die Lücke schließen?

Wirtschaft und Wohlstand in Mittelost- und Südosteuropa und die Möglichkeiten der Gewerkschaften

politik für europa
#2017 plus

politik für europa

#2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Das ist das Ziel des neuen Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung »Politik für Europa«. Zu zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
- Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine »Politik für Europa«!

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

<http://www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017plus/>

Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Über die Autoren dieser Ausgabe

Valeska Hesse und **Daniel Reichart** leiten seit September 2014 das Regionalprojekt Gewerkschaftliche Netzwerkbildung und Sozialer Dialog in Mittelost- und Südosteuropa mit Sitz in Bratislava und Außenstellen in Belgrad und Warschau.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Jörg Bergstermann, Koordinator der Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika

Redaktion: Arne Schildberg, Referent für Europapolitik

Redaktionsassistent: Kristina Schatz, Referat Mittel- und Osteuropa

INHALT

- 2 Zusammenfassung**
- 2 Die positive Trendwende in der Wirtschaftsentwicklung bedeutet für viele Menschen keine Verbesserung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen**
- 3 Lohnkonvergenz in weiter Ferne**
- 3 Schwächung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten**
- 3 Tarifbindung überall merklich reduziert**
- 4 Schwach ausgeprägter sozialer Dialog**
- 5 Strukturelle Herausforderungen für die Gewerkschaftsbewegung in der Region**
- 5 Neuere Tendenzen**
- 5 Rückbesinnung auf das »Soziale Europa«!?**

In den meisten Ländern Mittelost- und Südosteuropas entwickeln sich die Wirtschafts- und Arbeitsmarktindikatoren inzwischen wieder positiv. Allerdings bleibt die soziale Lage angespannt, prekäre Arbeitsverhältnisse haben zugenommen und eine Konvergenz scheint vielfach in weite Ferne gerückt. Die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Wohlstandsentwicklung ist auch zurückzuführen auf gezielte Politiken der Lohndämpfung in den letzten Jahren, den mangelnden sozialen Dialog zwischen den Sozialpartnern und Regierungen sowie die Schwäche sowohl der Gewerkschaftsbewegung als auch ihrer möglichen Verhandlungspartner auf Arbeitgeberseite.

ZUSAMMENFASSUNG

- Die Wirtschafts- und Arbeitsmarktindikatoren in den meisten Ländern Mittelost- und Südosteuropas entwickeln sich inzwischen positiv, aber die soziale Lage bleibt angespannt. Prekäre Arbeitsverhältnisse haben zugenommen, das Ziel einer Konvergenz zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsstaaten ist in weite Ferne gerückt, während es für Beitrittsländer erst recht unrealistisch erscheinen muss.
- Die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Wohlstandsentwicklung ist auch zurückzuführen auf die gezielte Beschneidung von Arbeitnehmerrechten in den letzten Jahren, den mangelnden sozialen Dialog zwischen den Sozialpartnern und Regierungen sowie der Schwäche sowohl der Gewerkschaftsbewegung als auch ihrer möglichen Verhandlungspartner auf Arbeitgeberseite.
- Die Kampagne für das »Ende der billigen Arbeit« des tschechischen Gewerkschaftsdachverbandes ist ein bemerkenswertes Beispiel dafür, wie Gewerkschaften in der Region versuchen, gesellschaftspolitischen Gestaltungsspielraum zurückzuerobern.
- Das »soziale Europa« ist vor dem Hintergrund der Krise der europäischen Integration wieder stärker in den Mittelpunkt gerückt, was für die Gewerkschaften Chance und Herausforderung zugleich darstellt, ihre langjährigen Forderungen wirkungsvoller zu Gehör zu bringen.

DIE POSITIVE TRENDWENDE IN DER WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG BEDEUTET FÜR VIELE MENSCHEN KEINE VERBESSERUNG IHRER LEBENS- UND ARBEITSBEDINGUNGEN

Nach den wirtschaftlich desolaten Jahren direkt nach dem Ausbruch der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise in 2008, verzeichnen die meisten Länder in Mittelost- und Südosteuropa¹ eine, wenn auch teilweise verhalten positive

Wirtschaftsentwicklung. Insbesondere in den so genannten V4-Ländern (**Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei**) wächst die Exportwirtschaft wieder. Auch **Bulgarien, Rumänien, Kroatien** und **Serbien** verzeichneten solide Wachstumsraten. Die Lage in den kleinen Volkswirtschaften auf dem Westbalkan bleibt dagegen weiterhin schwierig: Investitionshemmnisse wie mangelnde Infrastruktur und überbordende Bürokratie werden nur langsam angegangen, die wirtschaftlichen Strukturen sind weiterhin von Schattenwirtschaft geprägt und die öffentliche Verschuldung ist hoch. Nichtsdestotrotz verzeichneten auch hier alle Länder eine positive Wachstumsrate in 2016, allerdings stellt sich die Frage, wie nachhaltig dieses Wachstum ist.

Trotz dieser insgesamt positiven wirtschaftlichen Entwicklung bleibt die soziale Lage angespannt: viele Menschen, insbesondere auf dem Land, sind von Armut bedroht, und die Ungleichheit, gemessen zum Beispiel am Gini-Koeffizient, hat nicht nur innerhalb der Länder sondern auch zwischen den Ländern zugenommen. Auf dem Westbalkan lebt rund ein Drittel aller Haushalte in Armut, mehr als doppelt so viel wie in der EU.

Die Arbeitsmarktindikatoren verzeichnen in der gesamten Region positive Entwicklungen. In den V4-Staaten ist die Arbeitslosigkeit bereits seit 2015 auf unter 10 Prozent zurückgegangen. In einigen Ländern, u. a. im **Baltikum**, in der **Slowakei** und in **Ungarn**, leidet die wirtschaftliche Entwicklung zunehmend unter einem Fachkräftemangel. Neben demographischen Faktoren spielt hier auch die teils erhebliche Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften im Zuge der Wirtschaftskrise eine Rolle. Im Baltikum wurden von der Regierung entsprechende Maßnahmen ergriffen, die die Anwerbung von Fachkräften auch aus nicht EU-Ländern erleichtern sollen, wie zum Beispiel die vereinfachte Vergabe von Arbeitsvisa.

Auch wenn die Erwerbstätigenrate in der gesamten Region steigt, zeigt ein kritischer Blick, dass die neuen Arbeitsplätze oft prekären Arbeitsverhältnissen unterliegen, die nicht die Kriterien von »guter Arbeit« erfüllen: befristete Arbeitsverträge, Erleichterung von Leiharbeit zu meist schlechteren Bedingungen als für die Stammbesetzung oder Verkürzung von Kündigungsfristen werden begünstigt. In Kroatien beispielsweise sind nach Gewerkschaftsaussagen 90 Prozent aller neuen Beschäftigungsverhältnisse befristet. In Polen werden viele Arbeitnehmer_innen unter sog. »Müllverträgen« beschäftigt – Arbeitsverträge, die nicht dem Arbeits- sondern dem Zivilrecht unterliegen. Viele Menschen können von ihrem Lohn nicht leben und sind auf soziale Transfers angewiesen, zudem erwerben viele Arbeitnehmer_innen keinen Anspruch auf eine Rente und sind zukünftig somit von Altersarmut bedroht.

Gegen den Strom schwimmen hier nur die **Slowakei** und **Slowenien**, indem sie Leiharbeit im Rahmen neuer Gesetze eingeschränkt haben: die Reform des slowakischen Arbeitsgesetzes aus dem Jahr 2013 sieht unter

¹ Dieser Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen in Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Kroatien, Slowenien, Serbien, Montenegro, Kosovo, Mazedonien,

Bosnien-Herzegowina und Albanien. Für detailliertere Daten und Analysen zu einzelnen Ländern vgl. die Annual Reviews der FES unter: <http://www.fes-socialdialogue.org/publications/>.

anderem die Begrenzung von Leiharbeit auf maximal zwei Jahre sowie eine engere Definition von atypischen Beschäftigungsverhältnissen vor. In **Slowenien** wurde 2015 beschlossen, Leiharbeiter auf 20 Prozent der Beschäftigten eines Unternehmens zu begrenzen. Allerdings wurden 2016 bei einigen großen Unternehmen Praktiken aufgedeckt, mit denen diese Bestimmungen zur Leiharbeit mit Hilfe von »Subunternehmen« umgangen wurden.

Die Integration von Frauen, jungen Menschen und Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt gestaltet sich weiterhin schwierig. Auf dem **Westbalkan** ist jede_r Vierte arbeitslos, die Region verzeichnet die höchsten Jugendarbeitslosigkeitsraten weltweit. Auch in den anderen Ländern Südost- und Mitteleuropas stellt Jugendarbeitslosigkeit weiterhin ein ernsthaftes Problem dar, trotz staatlicher Förderungsprojekte und verschiedener gesetzlicher Initiativen, Jugendlichen den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Junge Menschen sind von den oben beschriebenen prekären Arbeitsverhältnissen besonders betroffen.

LOHNKONVERGENZ IN WEITER FERNE

Die zurückhaltende Lohnentwicklung seit der Krise stellt die Konvergenz der Lohnniveaus zwischen neuen und alten (sowie zukünftigen) EU-Mitgliedsstaaten, eines der Hauptanliegen der europäischen Integration, ernsthaft in Frage. Das Lohnniveau der neuen EU-Mitgliedsstaaten liegt im Durchschnitt bei 35 Prozent des EU-Durchschnitts, auf dem Westbalkan liegt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen bei 30 Prozent der Durchschnittseinkommen in der EU.

In einigen Ländern konnten die Gewerkschaften 2016 oft nach jahrelangen Verhandlungen eine teils signifikante Erhöhung des Mindestlohnes durchsetzen, der jedoch häufig immer noch zu niedrig ist, um davon ein würdiges Leben führen zu können. In **Ungarn** beispielsweise konnten die Gewerkschaften die auf Grund von Arbeitskräftemangel angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt für sich nutzen und eine deutliche Erhöhung des Mindestlohnes über zwei Jahre durchsetzen (15 % in 2017 und 12 % in 2018), während die Arbeitgeber eine Verminderung der Lohnabgaben verhandeln konnten. Nachdem in **Serbien** drei Jahre in Folge die dreigliedrigen Verhandlungen zur Erhöhung des stündlichen Mindestlohnes scheiterten, konnte man sich 2016 auf eine Erhöhung (von aktuell ca. 0,98 Euro auf zukünftig 1,06 Euro/Stunde) einigen, die 2017 in Kraft tritt.

SCHWÄCHUNG VON ARBEITNEHMER- UND GEWERKSCHAFTSRECHTEN

Die oben beschriebene Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Wohlstandsentwicklung lässt sich auch auf die politisch gewollte Schwächung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten zurückführen. Als Konsequenz der Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Regierungen der meisten Länder der Region (insbesondere in **Ungarn, Rumänien, Kroatien** und **Serbien**), teilweise unter dem Druck internationaler Geldgeber, die Arbeitsgesetzgebung

novelliert mit dem Ziel, den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren, prekäre Arbeitsverhältnisse zu legalisieren, geltende Kollektivverträge auszusetzen, Tarifverhandlungen zunehmend auf die Betriebsebene zu dezentralisieren und Arbeitnehmervertretungen, zum Beispiel durch erhöhte Repräsentativitätskriterien, zu schwächen. Damit erhoffen sich die Regierungen Sozialstandards und Lohnkosten zu drücken, um wiederum die Wettbewerbsfähigkeit ihrer oft exportorientierten Wirtschaft zu erhöhen.

Trotz der fragwürdigen wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieser Politik setzte sich dieser Trend in 2016 fort. So wurde in **Litauen** unter der Bezeichnung »new social model« im Juni 2016 eine Novelle des Arbeitsgesetzes verabschiedet, die Anfang 2017 in Kraft getreten ist. Die Gewerkschaften haben auf nationaler und internationaler Ebene heftig gegen diese Novelle protestiert, da sie u. a. den Kündigungsschutz lockert, prekäre Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht und für Arbeitnehmer_innen nachteilige Regeln zu Überstunden etabliert. Und auch in der **Föderation Bosnien Herzegowina** und in der **Republika Srpska** wurden, ohne Aussprache zwischen den Sozialpartnern, in 2015 und 2016 neue Arbeitsgesetze verabschiedet. Die neuen Gesetze schränken die Bedeutung von Gewerkschaften und Tarifverhandlungen ein und versäumen es, für eine bessere Umsetzung der Schutzmechanismen bei Arbeitsrechtsverletzungen (z. B. durch ausreichend Arbeitsinspektoren) zu sorgen. Zudem wurden alle geltenden Tarifverträge außer Kraft gesetzt und müssen auf der neuen gesetzlichen Grundlage abermals verhandelt werden.

TARIFBINDUNG ÜBERALL MERKLICH REDUZIERT

Die Abdeckung mit Tarifverträgen hat in der Region in den letzten Jahren merklich abgenommen. Im Privatsektor finden Tarifverhandlungen auf Grund der Wirtschaftsstruktur (zahlreiche Mikro- oder kleine Unternehmen mit nur wenigen Angestellten) ohnehin überwiegend auf der Betriebsebene statt, was zu einem bereits niedrigen Abdeckungsgrad führt. In den wenigen Ländern, in denen Tarifverhandlungen üblicherweise auf Branchenebene stattfinden, werden sie zunehmend gezielt dezentralisiert und auf die Betriebsebene verlagert. Tarifverträge im öffentlichen Sektor, traditionell weitaus üblicher als im Privatsektor, wurden in den Jahren seit der Krise oftmals entweder einseitig aufgekündigt oder nicht verlängert. Diese Erosion der Kollektivverhandlungen wird auch durch eine Studie der ILO belegt.²

In **Lettland** ist die Zahl der Tarifverträge seit 2008 um die Hälfte gefallen, in **Slowenien** um ein Viertel und in der **Slowakei** um 15 Prozent. In **Rumänien**, wo die Novellierung des Arbeitsgesetzes besonders gewerkschaftsfeindlich ausgefallen ist, ist die Abdeckung gar von 70 auf 20 Prozent gesunken. Nach einem Gesetz aus dem Jahr 2011 müssen im Vergleich zu davor nicht mehr nur 30

² Visser/Hayter/Gammarano: Trends in Collective Bargaining Coverage: Stability, Erosion or Decline? Issue Brief No 1 Labour Relations and Collective Bargaining, International Labour Office, October 2015.

Prozent sondern 50 Prozent der Beschäftigten organisiert sein, um einen Tarifvertrag auf der Betriebsebene abzuschließen. Die notwendige Mitgliedszahl, um eine Gewerkschaft zu gründen, wurde erhöht und vor allem können Gewerkschaften nur noch in Unternehmen gegründet werden, die mehr als 20 Beschäftigte haben. Da in **Rumänien** 90 Prozent aller Betriebe nur bis zu neun Beschäftigte haben, wird die Interessenvertretung der Arbeitnehmer_innen damit systematisch unterlaufen. Immerhin gab es zuletzt ein kleines Zugeständnis: nach einer weiteren Gesetzesnovelle kann die Vertretung von Arbeitnehmer_innen bei Kollektivverhandlungen in kleinen Unternehmen, die über keinen Betriebsrat verfügen (dürfen), durch die entsprechende Branchengewerkschaft übernommen werden.

Die gezielte Aushebelung von Tarifverhandlungen ist sowohl aus einer rechtlichen (das Recht auf Tarifverhandlungen gehört zu einer der acht Kernarbeitsnormen der ILO, die von den Ländern der Region ratifiziert wurden) als auch aus einer sozialen Gerechtigkeitsperspektive eine problematische Entwicklung. Denn mit dem Abbau flächenwirksamer Tarifverträge schrumpfen die Möglichkeiten, wirksame Mindeststandards für alle Arbeitnehmer_innen zu sichern und insbesondere denjenigen in prekären Beschäftigungsverhältnissen einen besseren Schutz zu gewähren. Der slowakische Gewerkschaftsdachverband KOZ ermittelte, dass die Arbeitnehmer_innen, die in der **Slowakei** unter einem Tarifvertrag arbeiten, im Durchschnitt 17 Prozent mehr Lohn verdienen.

SCHWACH AUSGEPRÄGTER SOZIALER DIALOG

Die sowieso schon schwach ausgeprägte sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit und ihre Institutionen in der Region wurden im Zuge der oben genannten Reformen weiter beschädigt. Der soziale Dialog als Instrument für Verhandlungen und Austausch zwischen Sozialpartnern und Regierung über Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik funktioniert in den meisten Ländern der Region nur unzulänglich, die Beziehung zwischen den Sozialpartnern ist vielerorts von mangelndem Vertrauen geprägt. In den meisten Ländern gibt es keine systematischen Konsultationen zu Gesetzesentwürfen, die Arbeitnehmer_innen und Gewerkschaften betreffen. Die entsprechenden Informationen erhalten die Gewerkschaften eher aus den Medien als von den Regierungen selbst. Auch die Dokumente, die im Rahmen des »Europäischen Semesters«, dem jährlichen Koordinierungsprozess der Wirtschaftspolitik der EU, von den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten vorbereitet werden müssen, sind mit Sozialpartnern meistens nicht genügend oder überhaupt nicht abgestimmt.

In **Ungarn** wurde der Wirtschafts- und Sozialrat für den dreigliedrigen sozialen Dialog 2010 aufgelöst und durch eine neue Institution ersetzt, die Gewerkschaften hängen nun vom guten Willen der Regierung ab, sie zu konsultieren. 2016 wurde die Rolle des dreigliedrigen sozialen Dialogs erfreulicherweise im Rahmen einer anderen Institution, dem »Konsultativen Forum von Industrie

und Regierung«, wieder etwas aufgewertet. In **Rumänien** schaffte die Regierung 2011 die Möglichkeit des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene ab, ebenso wie den allgemeinen Tarifvertrag zur Festlegung von Mindeststandards. In **Bulgarien** arbeitete der »Nationale Rat für dreigliedrige Kooperation« 2016 nur eingeschränkt, was einerseits mit einer schwelenden Regierungskrise zusammenhing, andererseits aber auch mit der Unwilligkeit entscheidender Regierungsakteure, die Sozialpartner in entscheidenden Fragen miteinzubeziehen. Gleichzeitig stehen sich Gewerkschaften und Arbeitgeberseite oft unversöhnlich gegenüber. Auch in **Serbien** bleibt der soziale Dialog dysfunktional und beschränkt sich auf den Austausch von Informationen zwischen den Sozialpartnern, meist ohne richtige Absicht, einen gemeinsamen Kompromiss auszuhandeln. Die Regierung handelt im Alleingang, die Sozialpartner beharren auf ihren Positionen. Da die bisherige konservative Regierung bei den Parlamentswahlen 2016 im Amt bestätigt wurde, ist vorerst keine Besserung in Sicht.

Es gibt allerdings auch positive Entwicklungen: in **Polen** funktioniert seit Ende 2015 der neue regierungsunabhängige »Rat für sozialen Dialog«. Die Grundlage dafür wurde noch von der liberal-konservativen Vorgängerregierung gelegt. Das Gesetz wurde damals gemeinsam mit Gewerkschaften und Arbeitgebervertretungen diskutiert und sieht eine wichtigere Rolle als früher für die Sozialpartner vor. Die dreigliedrige Kommission untersteht dem Parlament, ihre Mitglieder werden vom Staatspräsidenten nominiert und der Vorsitz, den früher immer der Premierminister innehatte, rotiert jährlich. Zum ersten Ratspräsidenten wurde der Vorsitzende der Gewerkschaft Solidarność, Piotr Duda, gewählt. Seine Nachfolgerin ist seit Oktober 2016 Henryka Bochniarz, die Vorsitzende des Arbeitgeberverbandes »Lewiatan«. Der Rat ist auch mit einem Budget ausgestattet, um Maßnahmen für den sozialen Dialog zu begleiten und Fortbildung zu finanzieren.

Die Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften und der umstrittenen nationalkonservativen PiS-Regierung im Rat funktioniert überraschend gut, was sicherlich auch an der Allianz zwischen der Solidarność und der PiS-Partei liegt. Allerdings monieren einige Beobachter auch die Instrumentalisierung des Rates durch die Regierung. Die Regierung misst dem dreigliedrigen sozialen Dialog zwar rhetorisch eine größere Bedeutung zu, aber der Rat spielt weiterhin nur eine marginale Rolle im Gesetzgebungsprozess. Gesetzesentwürfe werden meistens in Parlamentsausschüssen diskutiert, zu denen die Sozialpartner keinen Zugang haben. Dadurch verhandeln im Rat vor allem Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter_innen bilateral miteinander.

Die Beteiligung einer sozialdemokratischen Partei an der Regierung beflügelt seit 2014 auch in **Tschechien** den sozialen Dialog. Die Regierung sieht eine finanzielle Unterstützung für die Sozialpartner vor, um ihre Arbeit im Wirtschafts- und Sozialrat kompetent umsetzen zu können; relevante Gesetzesvorhaben werden mit den Sozialpartnern konsultiert. Die Beziehungen zwischen Regierung und Gewerkschaften sind nach Aussagen von Josef Stredula, dem Vorsitzenden des tschechischen Gewerkschaftsdachverbandes CMKOS, die besten seit 25 Jahren.

Auch in der **Slowakei** sind die Rahmenbedingungen für den sozialen Dialog mit einer sozialdemokratischen Partei an der Macht günstig.

Neben der Regierung spielen auch die Arbeitgeberverbände eine ausschlaggebende Rolle für das Gelingen des sozialen Dialogs. Doch genau daran scheitert es oft: in vielen Ländern, insbesondere Südosteuropas, haben die Gewerkschaften keinen Verhandlungspartner für Branchentarifverträge, da es keine obligatorische Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden gibt und diese ähnlich zersplittert sind wie die Gewerkschaften.

STRUKTURELLE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE GEWERKSCHAFTSBEWEGUNG IN DER REGION

Neben der Beschneidung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten sowie einem schwach ausgebildeter sozialem Dialog zwischen den Sozialpartnern und der Regierung, stehen die Gewerkschaften in der Region weiterhin vor vielen strukturellen Herausforderungen: Seit dem Systemwechsel in den 90er Jahren nimmt der Organisationsgrad in der Region stetig ab und liegt heute nach konservativen Schätzungen in den meisten Ländern der Region unter 20 Prozent, in den Baltischen Staaten sogar unter 10 Prozent. In den Westbalkan-Ländern liegen die Zahlen etwas höher als in Mittelosteuropa, was v. a. daran liegt, dass dort der Staat oft der größte Arbeitgeber ist. Der Abwärtstrend in den Mitgliederzahlen hat sich in der gesamten Region seit 2008 nochmal beschleunigt und setzt die Gewerkschaften zunehmend unter Druck, da sie graduell ihrer wichtigsten Macht- und – durch die Mitgliedsbeiträge – finanziellen Ressource beraubt werden.

Die Gründe für den Mitgliederschwund sind vielfältig: Die Welt der Arbeit hat sich gewandelt und prekäre und atypische Beschäftigungsformen erschweren die Organisation neuer Mitglieder. Auch die Privatisierung staatlicher Unternehmen wie Flughäfen, Post, Telekom oder Banken, die in einigen Ländern Südosteuropas noch ausstehen, und die Auslagerung öffentlicher Dienstleistungen an private Unternehmen machen gewerkschaftliche Organisation schwieriger und tragen zu rückläufigen Mitgliederzahlen bei. Gewerkschaften konzentrieren sich zunehmend im öffentlichen Sektor, während der Privatsektor für Arbeitnehmervertreter_innen immer schwieriger zu durchdringen ist. Hinzu kommt, dass Gewerkschaften in vielen Ländern der Region immer noch damit zu kämpfen haben, als Relikt des alten sozialistischen Systems zu gelten. Zu guter Letzt leidet die Gewerkschaftsbewegung auch an ihrer großen Zersplitterung und untereinander konkurrierenden Dachverbänden. Alleine in **Serbien** beispielsweise sind über 24,000 Gewerkschaften registriert. Auch in **Ungarn** konkurrieren fünf Gewerkschaftsdachverbände um die weniger als 10 Prozent organisierten Arbeitnehmer_innen. Interne Konflikte, wie aktuell in **Montenegro** oder **Mazedonien**, die teilweise gewalttätige und antidemokratische Formen annehmen, lähmen und diskreditieren

die Gewerkschaftsbewegung. Verkrustete Strukturen und Überalterung schrecken junge Menschen ab, und durch die Verstrickung in Korruptionsskandale haben einzelne Gewerkschaften das Vertrauen in der Bevölkerung verspielt.

NEUERE TENDENZEN

In den letzten Jahren wurden notwendige Reform- und Erneuerungsprozesse innerhalb der Gewerkschaften teilweise durch sog. »Organizing«-Initiativen beschleunigt, die darauf abzielen, neue Mitglieder zu gewinnen. Verstärkt folgen diese Initiativen einem transnationalen Ansatz und werden durch westeuropäische Gewerkschaften (v. a. **Skandinavien, Deutschland**) oder durch sog. Global Union Federations unterstützt. Sie bergen allerdings auch viel Konfliktpotential, insbesondere innerhalb besonders reformresistenter Gewerkschaften.

Damit wird auch der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den Ländern in der Region Rechnung getragen. Viele europäische Wertschöpfungs- und Lieferketten sind inzwischen auch in Ländern Mittelost- und Südosteuropas verankert. Dabei sind die dortigen Gewerkschaften gerade in den neu angesiedelten Branchen und Unternehmen chronisch schwach. An Stelle der erhofften gemeinschaftlichen Entwicklung und Konvergenz findet deshalb ein zunehmender Unterbietungswettbewerb zwischen den Standorten in verschiedenen Ländern statt.

Einige Gewerkschaften in der Region, insbesondere in Mittelosteuropa, haben erkannt, dass sie selbst etwas dazu beitragen können und müssen, um den gesellschaftspolitischen Gestaltungsspielraum der Gewerkschaften auszuweiten und konstruktive Vorschläge zur sozialen Ausgestaltung der Wirtschaft und der Arbeitswelt einzubringen. Hervorzuheben ist hier insbesondere der tschechische Gewerkschaftsdachverband CMKOS, der unter seinem Vorsitzenden, Josef Stredula, in 2016 eine sehr öffentlichkeitswirksame Kampagne zum »Ende der billigen Arbeit« gestartet hat. Auch in den europäischen und sub-regionalen Gewerkschaftsgremien ist der tschechische Gewerkschaftsvorsitzende zu diesem Thema (Stichwort Lohnkonvergenz) besonders aktiv und zieht die anderen Gewerkschaftsdachverbände aus Mittelosteuropa mit sich.

RÜCKBESINNUNG AUF DAS »SOZIALE EUROPA«!?

Die Gewerkschaften setzen sich seit vielen Jahren für ein »Soziales Europa« ein. Unter dem Eindruck der vielfältigen Krisen, denen die Europäische Union derzeit ausgesetzt ist, scheint sich nun auch die EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker auf dieses Leitbild (zurück) zu besinnen, indem sie 2016 eine öffentliche Konsultation zur Schaffung einer »Europäischen Säule sozialer Rechte« (ESSR) ins Leben gerufen hat. Die Gewerkschaften haben diese Initiative grundsätzlich begrüßt, allerdings auch kritisiert, dass noch nicht klar sei, welcher rechtliche Stellenwert diesen Rechten zukommen solle.

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) hat diese Debatte zum Anlass genommen, um in enger Abstimmung mit seinen Mitgliedsgewerkschaften eine Agenda zur Zukunft der EU zu entwerfen. Die darin enthaltenen Forderungen sind auch als Antwort auf zahlreiche der oben beschriebenen Herausforderungen zu sehen:

- eine Europäische Säule sozialer Rechte, welche die sozialen Grundrechte in den EU-Verträgen rechtlich auf die gleiche Ebene stellt wie die vier wirtschaftsliberalen Grundfreiheiten des Binnenmarkts;
- eine gerechte Transition ins Zeitalter der Digitalisierung, die der damit einhergehenden Gefahr prekärer Arbeitsverhältnisse gerade für junge Menschen entgegentritt;
- eine Steigerung öffentlicher Investitionen;
- Lohnsteigerungen, welche zum einen v. a. in Osteuropa die Lücke zwischen erzielten Produktivitätssteigerungen und der im Vergleich dazu oft mäßigen Lohnsteigerung schließen und zum anderen wieder zu einer wachsenden Konvergenz zwischen den EU-Mitgliedsstaaten beitragen.

Ebenso muss die Teilhabe der Gewerkschaften an gemeinsamen europäischen ökonomischen Steuerungsmechanismen, wie dem Europäischen Semester, mittels Konsultation und Stellungnahmen verbessert werden.

Auch wenn sich die wirtschaftliche Lage 2016 in einigen Ländern wieder verbessert hat, die Gewerkschaften werden sich weiter dafür einbringen müssen, dass Sozialstandards in der Region nach oben angeglichen und sie angemessen in den sozialen Dialog, sei es auf nationaler oder europäischer Ebene, einbezogen werden. Die soziale Dimension Europas ist vor dem Hintergrund der Krisen nicht nur ein zentraler Hebel zur Verbesserung der Arbeitnehmer_innen-Rechte, sondern darüber hinaus ein wichtiges Element für das Fortbestehen der europäischen Integration insgesamt geworden. Darin liegt eine große Chance, aber auch eine große Verantwortung für die Gewerkschaften, sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Abteilung Internationaler Dialog | Internationale Politikanalyse

Hiroshimastraße 28, D-10785 Berlin, Deutschland

<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt: info.ipa@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-824-4

Titelmotiv: Menna/Shutterstock

Gestaltung: www.stetzer.net

Umsetzung/Satz: pertext, Berlin

Druck: www.druckerei-brandt.de

Mai 2017

