

Wiederaufbau statt Deregulierung in Griechenland

I. Die Kommission und ihr Auftrag

Am 14. August 2015 unterzeichneten die griechische Regierung und die EU-Kommission ein sog. drittes Memorandum, das neben den üblichen Sparauflagen auch eine neue Bestimmung enthielt, die aufhorchen ließ: Es sollte eine Gruppe von acht unabhängigen Experten eingesetzt werden, die die bestehenden Institutionen auf dem Arbeitsmarkt einer Überprüfung unterzieht. Dabei soll sie sich „insbesondere“ auf Arbeitskampf, Massenentlassungen und die Möglichkeit zu Kollektivverhandlungen konzentrieren. Orientierungspunkt für die Neugestaltung sollen die „besten Erfahrungen“ („best practice“) in Europa und darüber hinaus sein; eine Rückkehr zum Rechtszustand vor 2010, also vor der großen Krise, durfte nicht stattfinden. Die Kommission sollte ihre Arbeit im Oktober 2015 beginnen. Bevor ihr Bericht vorlag, sollten keine Veränderungen am bestehenden Rechtszustand vorgenommen werden.¹

Die Kommission bestand aus acht Mitgliedern; vier von ihnen wurden von der griechischen Regierung, vier von den „Institutionen“ bestimmt, die man früher „Troika“ nannte.² Irgendwie schien es schwierig zu sein, die adäquaten Personen zu finden und sich über den Vorsitz zu verständigen; jedenfalls konnte die Kommission ihre Arbeit erst am 22. April 2016, also mit rund neun Monaten Verspätung, aufnehmen. Dennoch wurde von den Institutionen, deren Abgesandte bei allen Sitzungen anwesend waren, die dringende Bitte geäußert, die Arbeiten bis September 2016 abzuschließen. Die Kommission traf sich anschließend am 30. Mai in Amsterdam und dann zu zwei dreitägigen Sitzungen in Athen vom 20. bis 22. Juni und vom 18. bis 20. Juli. In der Juni-Sitzung wurden insbesondere die

¹ Erste Überlegungen zur Bedeutung der Kommission bei Thorsten Schulten, *Opportunities for a Restoration? The Future of Greek Collective Bargaining after the Third Memorandum*, Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2015

² Die Troika bestand aus der EU-Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds. Auf Wunsch der griechischen Regierung war ab Februar 2015 nur noch von „Institutionen“ die Rede, zu denen im Juli 2015 der ESM (=Europäischer Stabilitätsmechanismus) hinzukam.

griechischen Sozialpartner und zahlreiche andere Institutionen angehört, um die nötigen Informationen über die heutige Situation in Griechenland und die politische Haltung der Akteure zu gewinnen.

Die Anhörungen wie die Diskussionen fanden ausschließlich auf Englisch statt. Dass keines der Kommissionsmitglieder ein „native speaker“ war, erwies sich eher als Glücksfall denn als Handikap: Es entsteht keine rhetorische Überlegenheit einer Person, wenn alle gleichermaßen sprachlich nicht perfekt sind. Schwierig kann es werden, wenn man Nuancen zum Ausdruck bringen, etwa einem Mitglied ganz höflich sagen möchte, dass man seinen Vorschlägen nicht folgen will. Die direkte deutsche Art, die weniger sprachlichen Aufwand erfordert, kommt da nicht gut an. Was andere schreiben oder sagen, muss in aller Regel als „gut und weiterführend“ bezeichnet werden, aber man könnte vielleicht noch einen bestimmten Aspekt hinzufügen...

Die vier von der griechischen Regierung benannten Personen fanden sich relativ schnell zusammen; das Gefühl, dass den Griechen durch die Memoranden³ in den letzten Jahren Unrecht getan wurde, war unausgesprochener Konsens. Die andere Seite war heterogener. Zu ihr gehörte ein griechischer Professor, kein Syriza- sondern ein Pasok-Mann, der die Verhältnisse in seinem Land genau kannte. Dazu kamen ein Portugiese, der als Staatssekretär im Rahmen der früheren Regierung in Portugal die Deregulierung aktiv mitbetrieben hatte, sowie ein Wissenschaftler aus der Forschungsabteilung der spanischen Zentralbank – beide neoliberalen Vorstellungen recht eng verbunden. Der Vorsitzende stammte aus den Niederlanden und hielt sich lange Zeit bedeckt – wohl auch aus der Erwägung heraus, dass es ein wenig misslich ist, wenn in einer paritätisch zusammengesetzten Kommission eine Seite den Vorsitzenden stellt; man hätte ja auch einen abwechselnden Vorsitz vereinbaren oder eine neutrale Person ohne Stimmrecht einschalten können.

Vom fachlichen Schwerpunkt her waren beide Gruppen unterschiedlich zusammengesetzt: Drei der vier von der griechischen Regierung benannten Mitglieder waren Arbeitsrechtler,

³ Offizielle Bezeichnung: „Memorandum of Understanding“ oder abgekürzt MoU

nur einer Arbeitsmarktexperte. Auf der Seite der Institutionen waren drei der vier Mitglieder Ökonomen mit Schwerpunkt Arbeitsmarkt; nur einer war Arbeitsrechtler.

II. Die Ausgangslage in Griechenland

Griechenland gehört zur Euro-Zone. Bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten beschränkt dies die Handlungsmöglichkeiten. Hätte es noch die Drachme als eigenständige Währung gegeben, wäre 2010 eine Abwertung erfolgt, um die Konkurrenzfähigkeit der griechischen Exporte wieder herzustellen. Die Importe wären sehr viel teurer geworden, aber die einheimischen Produkte hätten sich wenig verändert: Das in Griechenland gebackene Brot und die Grundversorgung mit Wasser, Strom usw. wären im Preis mehr oder weniger konstant geblieben, was für den ärmeren Teil der Bevölkerung von großer Bedeutung ist. Die Preise in den Gaststätten und Hotels hätten im Normalfall ebenso das bisherige Niveau beibehalten, das Land wäre für ausländische Touristen noch attraktiver geworden.

Gehört ein Land zur Eurozone, steht das Instrument der Abwertung nicht mehr zur Verfügung. Um wieder konkurrenzfähig zu werden, müssen die Produkte auf andere Weise billiger gemacht werden. Dies geschieht durch Senkung der Lohnkosten: Die Löhne werden herabgesetzt, die Renten gekürzt, um so die finanziellen Belastungen des Staates zu reduzieren. Statt durch die „besseren Angebote“ neue Aufträge zu gewinnen, vergrößert sich die Armut; dadurch fällt Nachfrage weg, weil sich die durchschnittliche Familie deutlich weniger leisten kann. Dies mindert nicht nur die Gewinne. Unternehmen bauen Personal ab, manche müssen Konkurs anmelden. Es entsteht eine Art Spirale nach unten: Je höher die Zahl der Arbeitslosen, umso geringer die Nachfrage, umso mehr Betriebe müssen Mitarbeiter kündigen oder ihre Aktivitäten beenden.

Diese „interne Abwertung“, die viel schwerer zu verkraften ist als die frühere Abwertung der eigenen Währung, wurde in der Weise durchgeführt, dass weitere Finanzhilfen für den griechischen Staat von entsprechendem „Fortschritt“ beim Sozialabbau abhängig gemacht wurden. Dies war im Wesentlichen erfolgreich: Die Löhne liegen heute im Durchschnitt bei

75 % des Niveaus von Anfang 2010. Diesem Rückgang entspricht eine Arbeitslosenquote von knapp 25 %. Da fast keine neuen Arbeitskräfte mehr eingestellt werden, liegt die Arbeitslosigkeit bei Personen zwischen 15 und 25 Jahren nunmehr bei rund 50 %. Was dies für die individuellen Schicksale bedeutet, pflegt im Weltbild neoliberaler Ökonomen keine Rolle zu spielen.

Anders als in Irland, Portugal und Spanien erfolgte die Absenkung der Arbeitskosten durch einen brutalen Eingriff in die bisherigen Strukturen; die bestehenden Institutionen einschließlich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verloren weithin ihre Funktion.⁴ Das Rezept war im Grunde relativ einfach:

Bis 2010 gab es in Griechenland in fast allen Branchen Tarifverträge, die regelmäßig für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Dies ist angesichts der Struktur der griechischen Wirtschaft unabdingbar, weil die allermeisten Beschäftigten bei kleinen und kleinsten Unternehmen tätig sind, die oft keinem Verband angehören. Würden beispielsweise in einer Branche nur 30 % aller Beschäftigten von einem Tarif erfasst, weil sehr wenige Arbeitgeber Mitglied im tarifschließenden Verband sind, so könnte der Tarif unschwer unterlaufen werden: Wer ihn befolgt, hätte einen deutlichen Konkurrenznachteil. Dies würde weitere Unternehmen veranlassen, den Verband zu verlassen. Um dies zu vermeiden, war die Allgemeinverbindlicherklärung generelle Praxis. Rechtlich hing sie zwar wie bis vor kurzem in Deutschland davon ab, dass der Tarif mindestens 50 % der Beschäftigten der Branche erfasste, doch schauten die griechischen Behörden da wohl nie so genau hin; es bestand Konsens, dass alle den Tarifvertrag zu beachten hatten. Auf betrieblicher Ebene waren zwar Tarifverträge möglich, doch konnten sie das Niveau des Flächentarifs nicht unterschreiten; insoweit galt das Günstigkeitsprinzip. Dies führte dazu, dass knapp 90 % aller Arbeitnehmer von Tarifverträgen erfasst waren.⁵

Wie will man nun unter solchen Umständen drastische Lohnsenkungen bewerkstelligen, ohne einfach durch Gesetz die bestehenden Tarifverträge aufheben zu lassen, was Proteste

⁴ Dazu aufschlussreich im deutschen Schrifttum Travlos-Tzanetatos, Die Tarifautonomie in kritischer Wende, FS Säcker, 2011, S. 325 – 342; s. weiter Ioannou, Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, vol. 28 issue 2 (2012) pp. 199 – 222

⁵ Zum Vergleich: In Deutschland sind es derzeit 58 %. Nachweise bei Däubler (Hrsg.), Tarifvertragsgesetz mit Arbeitnehmer-Entsendegesetz, Kommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2016, Einl. Rn. 61

bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur Folge gehabt hätte und möglicherweise sogar vom EuGH beanstandet worden wäre? Durch die Memoranden wurde der griechische Gesetzgeber stattdessen zu einer Reihe von Maßnahmen veranlasst, die sehr viel „eleganter“ waren, aber den gleichen Effekt hatten:

- Die Möglichkeit, einen Tarifvertrag für allgemeinverbindlich zu erklären, wurde suspendiert. Dadurch galten neue Tarifverträge nur noch für Betriebe, deren Inhaber Mitglied im Arbeitgeberverband waren, und auch nur für die Beschäftigten, die eine Mitgliedskarte der Gewerkschaft hatten. Auf diese Weise war sichergestellt, dass es faktisch keine tariflichen Verbesserungen mehr geben würde; gleichzeitig wurde der beschriebene Unterbietungswettbewerb in Gang gesetzt.

- Nun gab es allerdings im Jahre 2010 eine ganze Reihe von Flächentarifen, die noch für ein bis zwei Jahre weitergalten. Die Gewerkschaften weigerten sich, diese Tarife vorzeitig abzusenken. Der Gesetzgeber schaffte deshalb das Günstigkeitsprinzip im Verhältnis zur betrieblichen Ebene ab: von jetzt ab war es möglich, den Flächentarif zu unterschreiten, ohne dass dafür besondere Bedingungen zu erfüllen gewesen wären. Die betriebliche Gewerkschaft war eher zu einem „Einlenken“ zu veranlassen als die auf Branchenebene bestehende – so die allgemeine Einschätzung. Dort, wo es keine Gewerkschaft gab, benötigte man ein anderes Mittel, um die bestehenden Tarife aus dem Weg zu räumen. Der Gesetzgeber ging höchst „unkonventionell“ vor, indem er die Möglichkeit schuf, in den Betrieben sog. Personenvereinigungen zu gründen. Voraussetzung war, dass sich drei Fünftel der Belegschaft zusammenschlossen. War dies der Fall, so konnte die Personenvereinigung Tarifverträge bereinbaren, die unter dem Niveau des Flächentarifs lagen. In einem Betrieb mit 20 Beschäftigten mussten sich mindestens 12 von ihnen zusammenfinden, um einen (Absenkungs-)Tarif abschließen zu können. Faktisch wurde davon in vielen Betrieben Gebrauch gemacht. Gerade in Kleinbetrieben ist es für jeden Beschäftigten schwierig, einer entsprechenden „Überlegung“ oder „Anregung“ des Arbeitgebers ein „Nein“ entgegenzusetzen. Die Personenvereinigung ist ersichtlich kein unabhängiger Verhandlungspartner; sie ist eine Art Wiedergeburt des „Werkvereins“, wie er vor 1918 auch in Deutschland existierte.⁶ Dennoch fanden die Absenkungstarifverträge Anerkennung.

⁶ Dazu Gamillscheg, Kollektives Arbeitsrecht, Bd. I, München 1997, § 9 II 7 (S. 406 ff.)

In ihrem Zusammenwirken hatten diese Mechanismen zur Folge, dass die Löhne innerhalb von eineinhalb Jahren um etwa ein Viertel abgesenkt wurden. Neue Tarifverträge der Gewerkschaften gab es kaum noch. Soweit sie abgeschlossen wurden, sahen auch sie fast immer eine Absenkung vor.⁷

Die Belegschaften setzten sich gegen die Gesamtentwicklung durch Demonstrationen und Streiks zur Wehr, wovon auch in den deutschen Medien berichtet wurde. Lohnstreiks im eigentlichen Sinne, die eine Beibehaltung des bisherigen Niveaus oder gar eine Verbesserung zum Gegenstand hatten, sind nicht ersichtlich. Dies mag ein wichtiger Grund gewesen sein, weshalb die Troika keine Änderungen im bestehenden Arbeitskampfrecht verlangte.

In der ersten Syriza-Regierung gab es Überlegungen, die Eurozone zu verlassen und zur Drachme zurückzukehren. Damit hätte man den Mechanismus der Abwertung wieder gewonnen. Weshalb die Regierung und die Parlamentsmehrheit davon keinen Gebrauch gemacht haben, war (auch am Rande der Kommissionsarbeit) nicht zu klären. Verbreitet ist die Vorstellung, dass die auf Euro lautende Verschuldung des griechischen Staates dadurch nicht beseitigt worden wäre und eine Rückzahlung in Drachmen wegen deren niedrigem Kurs noch belastender geworden wäre. Der eigentliche Fehler lag m. E. im Beitritt zur Eurozone: Der hier beschriebene Mechanismus, d. h. der Zwang zur internen Abwertung war voraussehbar. Dennoch hat sich die damalige griechische Regierung zum Beitritt entschlossen, wobei sich später herausstellte, dass dies zusätzlich noch auf der Grundlage falscher Zahlen erfolgte. Hatte das Gefühl „Wir wollen dazu gehören“ einen so hohen Stellenwert, dass die Vernunft ausgeschaltet wurde?

III. Die wesentlichen Empfehlungen der Expertenkommission

1. Überblick

⁷ S. Schulten, a.a.O., S. 4

Die Vorstellung, die Reduzierung der Arbeitskosten um ein Viertel würde dank besserer Exportchancen zu einem Aufschwung führen, realisierte sich nicht. Das neoliberale Modell versagte. Bruttosozialprodukt und Löhne stagnieren seit zwei Jahren.⁸ Etwa 600.000 vorwiegend jüngere Arbeitskräfte haben seit Beginn der Krise das Land verlassen. Zeit zur Umkehr?

Die Expertenkommission war mit Rücksicht auf ihre Zusammensetzung auch ein Gremium, das diplomatische Gepflogenheiten zu berücksichtigen hatte. Anders als in wissenschaftlichen Diskussionen kam es deshalb nicht in Betracht, über die „Untaten“ der Vergangenheit zu richten. Dies hätte nur zu einer Polarisierung innerhalb der Kommission geführt. Vielmehr war der Blick nach vorne das Gebot der Stunde. Im Rahmen des Möglichen war nach einem Konsens zu suchen, weil dies die Realisierungschancen von Vorschlägen erhöhen konnte. Manches steht daher nur zwischen den Zeilen, um keine empfindlichen Stellen zu berühren; auch hat die Terminologie durchweg „sozialpartnerschaftlichen“ Charakter.

Die meisten Empfehlungen des Berichts sind einstimmig beschlossen worden. Wo es Meinungsverschiedenheiten ab, wurden Mehrheitsbeschlüsse gefasst. In diesen Fällen (Tarifautonomie und Mindestlohn) hat die Minderheit ihren Standpunkt jeweils im Einzelnen in einem separaten Votum begründet.

Während der Verhandlungen der Expertengruppe kamen die Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften zusammen. Unter Beteiligung des Arbeitsministers wurde ein Beschluss gefasst, wonach alle Beteiligten die Wiederherstellung einer funktionierenden Tarifautonomie verlangten. Außerdem sollte in Zukunft der Mindestlohn durch die Spitzenorganisationen der Tarifparteien selbst festgelegt werden, um so politische Einflüsse zu minimieren: Je nach politischer Ausrichtung der Regierung würde andernfalls entweder eine unverhältnismäßige Erhöhung erfolgen oder eine Stagnation eintreten. Auf die jeweilige gesamtwirtschaftliche Situation würde nicht ausreichend Rücksicht genommen. Deshalb seien die Sozialpartner eher berufen, eine sachgerechte Entscheidung zu treffen, die

⁸ S. neben der Schilderung im nachfolgend abgedruckten Bericht Koukiadaki/Kokkinou, Deconstructing the Greek system of industrial relations, in: European Journal of Industrial Relations, Mai 2016 (Zusammenfassung in Böckler Impuls 9/2016 S. 5)

dann automatisch für alle gelten müsse. Mit dieser deutlichen Bekundung war der Mindestlohn zu einer Frage der Tarifverhandlungen geworden, die neu zu gestalten ja die besondere Aufgabe der Kommission war.

Ein Grundgedanke der Empfehlungen war das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis EU – Nationalstaat; soweit den Umständen nach möglich, sollte die griechische Seite selbst entscheiden. Angesichts von mehr als fünf Jahren von außen diktierteter Gesetzgebung war dies keine Selbstverständlichkeit.

Teil 1 des Berichts enthält eine kurze Einleitung, Teil 2 eine Zusammenfassung der Empfehlungen, gewissermaßen eine Kurzübersicht. Teil 3 bringt die konkreten Empfehlungen samt eingehender Begründung, Teil 4 gibt die Minderheitsvoten von zwei Mitgliedern wieder. Teil 5 enthält insbesondere persönliche Erklärungen.

2. Die Empfehlungen im Einzelnen

a) Arbeitskampfrecht

Das Arbeitskampfrecht war im Wesentlichen nicht kontrovers. Die griechische Verfassung enthält eine weit gefasste Streikgarantie, die jedoch von der Rechtsprechung mit Hilfe des Verhältnismäßigkeitsprinzips so gehandhabt wird, dass praktisch recht enge Grenzen für Streiks bestehen. Sie in Frage zu stellen und das Streikrecht auszudehnen, war nicht der Augenblick. Die Aussperrung ist nach der griechischen Verfassung ausdrücklich verboten. Dies wurde zwar innerhalb der Expertenkommission kritisiert, doch ging niemand so weit, von Griechenland eine Verfassungsänderung zu verlangen. Das Aussperrungsverbot soll bestehen bleiben. Wird in einem Teil eines Unternehmens gestreikt und kann deshalb in anderen Teilen desselben Unternehmens nicht weiter gearbeitet werden, so muss der Arbeitgeber den Lohn nicht fortbezahlen. Dies ist im Grunde selbstverständlich. Tritt derselbe Effekt aber in einem anderen Unternehmen ein, so gilt dieser Grundsatz nicht: Der Arbeitgeber trägt das Betriebsrisiko und muss deshalb bei allen Arten von Störungen das

Entgelt weiterbezahlen. Wenn die griechische Rechtsprechung dies irgendwann anders entscheiden sollte, ist dies ihre Sache.

b) Massenentlassungen

Das griechische Recht sieht vor, dass Massenentlassungen nach erfolglosen Verhandlungen der Sozialpartner der Genehmigung des Arbeitsministers bedürfen. Dies ist für eine politische Instanz wie für einen Minister eine durchaus ambivalente Befugnis: Spricht er die Genehmigung aus, ist er der „Schuldige“ am Verlust von Arbeitsplätzen. Lehnt er ab und meldet das Unternehmen Insolvenz an, so ist er für den Verlust von noch mehr Arbeitsplätzen verantwortlich. Obwohl der Gedanke einer präventiven Kontrolle sehr zu begrüßen ist (und wir uns in Deutschland Entsprechendes überlegen sollten), ist es vorzuziehen, ein Expertengremium entscheiden zu lassen, das am ehesten beurteilen kann, ob die Massen-entlassung notwendig ist, um wenigstens die übrigen Arbeitsplätze zu erhalten. Eine definitive Empfehlung wurde insoweit aber nicht abgegeben, da die Vereinbarkeit der griechischen Regelung mit dem Unionsrecht derzeit in einem Vorlageverfahren vom EuGH geprüft wird.⁹ Bevor insoweit keine Klarheit besteht, sind konkrete Empfehlungen wenig sinnvoll.

Eine geplante Massenentlassung liegt nach der einschlägigen EU-Richtlinie¹⁰ nur vor, wenn eine bestimmte Mindestzahl von Kündigungen ausgesprochen werden soll. Angesichts von 99 % Kleinbetrieben sind „kollektive Kündigungen“ (wie das Phänomen auch genannt wird) in Griechenland eine absolute Seltenheit. Die Kommission befasste sich deshalb zusätzlich mit der Frage, wie bei anderen Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen verfahren werden soll. Zwei wichtige Ergänzungen des griechischen Rechts wurden einstimmig vorgeschlagen:

- Die bisherigen griechischen Regeln zur Kurzarbeit sind wenig weiterführend. So kann etwa der Unternehmer für einen Zeitraum von neun Monaten die Arbeitszeit und die Vergütung auf die Hälfte reduzieren, muss dann aber drei Monate lang alle betroffenen Arbeitnehmer wieder Vollzeit beschäftigen. Dass die Auftragsflaute nicht immer neun Monate betragen

⁹ Aktenzeichen beim EuGH: C-201/15 – AGET Iraklis

¹⁰ Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen (ABIEG Nr. L 225/16)

wird und dass nicht plötzlich wieder volle Auftragsbücher da sind, wurde nicht bedacht. Konkret: Die Kurzarbeitsregelung ist nicht auf die realen Bedürfnisse ausgerichtet.¹¹ Auch ist es für die Arbeitnehmer nicht zumutbar, mit der Hälfte des bisherigen Verdienstes auskommen zu müssen. Die Kommission schlug daher einstimmig eine Lösung wie in Deutschland vor: für die ausfallenden Stunden soll es Kurzarbeitergeld in Höhe des Arbeitslosengeldes geben. Außerdem ist die verbleibende Arbeitszeit von der anfallenden Arbeit abhängig und kann auch null Stunden betragen. Die Dauer der Kurzarbeit hängt von den betrieblichen Umständen ab, doch kann Griechenland eine Höchstgrenze von beispielsweise zwei Jahren einführen. Die Regelung ist im Übrigen auf alle Betriebsgrößen, auch auf einen Betrieb mit einem Beschäftigten anwendbar.

- Lassen sich Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen nicht vermeiden, so ist ein Sozialplan zu vereinbaren, der Abfindungen, aber auch Möglichkeiten zur Umqualifizierung vorsehen muss. Auch ohne Sozialplan ist den Betroffenen die (bisher kaum vorhandene) Möglichkeit zu geben, sich umschulen zu lassen und sich so auf neue Arbeitsplätze vorzubereiten. Soweit die finanziellen Mittel des Unternehmens und der griechischen Arbeitsverwaltung nicht ausreichen, muss sich der Europäische Sozialfonds (oder ein anderer EU-Fonds) an den finanziellen Lasten beteiligen.

c. Mindestlohn

Der Mindestlohn beträgt derzeit in Griechenland bei einer Vollzeittätigkeit 586 Euro im Monat. Jugendliche bis 25 Jahren müssen einen Abschlag von 13 % hinnehmen und erhalten 511 Euro monatlich. Diese Beträge werden seit der Krise für alle diejenigen, die keiner Gewerkschaft angehören, vom Staat festgesetzt. Vorher war dies eine Angelegenheit der Sozialpartner.

Die Kommission schlägt mit Mehrheit vor, die Entscheidungsbefugnis den Sozialpartnern zu geben, die darüber Tarifverhandlungen führen. Die gefundene Einigung wirkt automatisch für und gegen alle Arbeitnehmer, gilt gewissermaßen als für allgemeinverbindlich erklärt. Für den Fall, dass keine Einigung zustande kommt, enthält der Bericht keine ausdrückliche

¹¹ Ähnliches gilt für ein zweites Modell, das Kurzarbeit nur bis zu drei Monaten vorsieht, wobei der Lohnausfall auch nicht teilweise ausgeglichen wird.

Regelung. Da es sich um Tarifverhandlungen handelt, wird ein Schlichtungsverfahren durchgeführt, das auch in anderen Fällen der Verhandlungsblockade bemüht wird und das auf gewerkschaftlicher Seite hohe Anerkennung genießt.

Der abgesenkte Mindestlohn für jüngere Beschäftigte bis 25 wurde damit gerechtfertigt, nur auf diese Weise könnten Unternehmer zur Einstellung Jüngerer veranlasst werden. Die noch heute bestehende Arbeitslosenquote von 50 % zeigt jedoch, dass diese Erwartung mit der Realität wenig zu tun hat. Hinzu kommt ein diskriminierungsrechtliches Argument: Die schlechtere Bezahlung allein aufgrund (jugendlichen) Alters lässt sich nicht mit Unionsrecht vereinbaren.¹² Die Kommission schlägt daher vor, auf die Berufserfahrung abzustellen und bei Berufsanfängern im ersten Jahr 10 %, im zweiten Jahr 5 % in Abzug zu bringen. Auch dies ist letztlich ein Kompromiss; im Grunde besteht angesichts des geringen Mindestlohns für den Normalarbeitnehmer überhaupt kein Grund, bei bestimmten Gruppen noch weiter nach unten zu gehen.

d. Allgemeinverbindlicherklärung

Tarifverträge können wieder für allgemeinverbindlich erklärt werden. Wie nach früherem Recht gilt dies aber zunächst nur, wenn mindestens 50 % der Beschäftigten bereits vom Tarifvertrag erfasst sind. Dies soll in einem verlässlichen Verfahren überprüft werden. Die Schwierigkeit besteht nun darin, dass die Abschaffung der bisher praktizierten Großzügigkeit deshalb besonders gravierend ist, weil in sechs Jahren Krise die Arbeitgeberverbände von der Mitgliederzahl her aller Erfahrung nach nicht gewachsen, sondern eher geschrumpft sind. Ein genaues Nachzählen könnte also die Allgemeinverbindlichkeit in vielen Fällen unmöglich machen – in Deutschland hat dafür gerade das LAG Hessen Anschauungsmaterial geliefert,¹³ was deshalb nicht so besonders stört, weil inzwischen die 50 % - Klausel abgeschafft ist. Die Empfehlung Nr. 7 sieht deshalb auch einen zweiten Weg zur Allgemeinverbindlichkeit vor und lässt dafür ein öffentliches Interesse genügen. Für dieses werden einige Beispiele wie hohe Fluktuation, hoher Anteil an Niedriglöhnern, Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe genannt. Damit sollte in allen Fällen, in denen es im Interesse

¹² So EuGH v. 8.9.2011 – C-297/10, C-298/10 – Hennigs (zu den Lebensaltersstufen nach dem BAT)

¹³ LAG Hessen, Urt. v. 2. 7. 2014 – 18 Sa 619/13 - juris

des Funktionierens der Tarifautonomie notwendig ist, eine Allgemeinverbindlichkeit möglich sein.

e. Abweichung vom Tarifvertrag

In Zukunft soll es grundsätzlich nicht mehr zulässig sein, auf betrieblicher Ebene vom Flächentarif zu Lasten der Arbeitnehmer abzuweichen. Die „Personenvereinigungen“ verlieren so ihre Funktion und werden in den Empfehlungen nicht mehr erwähnt. Auch diese Formulierung war ein Kompromiss, da es in der Kommission auch die Vorstellung gab, man solle die Personenvereinigungen beibehalten, aber ins Gesetz schreiben, dass der Arbeitgeber auf ihre Bildung und ihr Verhalten keinen Einfluss nehmen könne. Das wäre wahrhaft symbolisches Recht gewesen, weil im 20-Personen-Betrieb (für Griechenland schon ein „mittlerer“ Betrieb) natürlich private Gespräche möglich wären, die die Arbeitnehmer auf die „richtige“ Spur setzen würden.

Nun kann ein Unternehmen natürlich in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, die so groß sind, dass die im Flächentarif vorgesehene Vergütung nicht mehr bezahlt werden kann. Für solche Fälle kann der Flächentarif eine Öffnungsklausel vorsehen, die insbesondere dann wichtig ist, wenn die Höchstfrist für die Kurzarbeit bereits erreicht ist.

f. Weitere Empfehlungen

Mit welcher Frist ein Tarifvertrag gekündigt werden kann, ob und wie lange er trotz Kündigung als solcher weiterwirkt und wie die sich daran anschließende Nachwirkung beschaffen ist, soll von den Tarifparteien selbst entschieden werden. Fehlt es an einer Festlegung, benötigt man eine Auffangregelung (z. B. Kündigung mit dreimonatiger Frist), die in Empfehlung Nr. 9 enthalten ist; insoweit bestand volle Übereinstimmung in der Kommission.

Jede Seite hat nach der griechischen Verfassung das Recht, eine unabhängige staatliche Schlichtungsinstanz anzurufen; vorzugswürdig ist, dass dies beide gemeinsam tun. Auch Empfehlung Nr. 10, die dies betrifft, wurde einstimmig verabschiedet.

Die Empfehlung Nr. 11 richtet sich an die Sozialpartner und fordert sie auf, sich um moderne Themen zu kümmern: Abschaffung unterschiedlicher Rechte von Arbeitern und Angestellten, lebenslanges Lernen, Maßnahmen zur Förderung der Produktivität und der Innovation. Das System der Berufsbildung muss entscheidend verbessert werden.

Die Empfehlung Nr. 12 betrifft Verbesserungen in der Arbeitsverwaltung.

IV. Kurze Einschätzung

Die Chancen, dass den Empfehlungen der Kommission Rechnung getragen wird, sind nicht schlecht. Dies insbesondere deshalb, weil die griechischen Sozialpartner ein ähnliches Konzept vorgelegt haben. Auch für die Arbeitgeberseite sind das Verharren auf Niedriglöhnen und die faktische Lähmung der Tarifautonomie nicht mehr hinnehmbar: Mangels Nachfrage sinken in den meisten Branchen auch die Gewinne. Sich gegen die griechische Regierung, gegen die Expertenkommission und gegen die griechischen Sozialpartner zu wenden und auf Deregulierung zu beharren, wird der EU-Kommission und den anderen Institutionen ausgesprochen schwer fallen.

Wird den Empfehlungen der Kommission im Wesentlichen entsprochen, so ist dies das erste Mal, dass nach erfolgter massiver Deregulierung ein fast ebenso weitgehender „Wiederaufbau“ stattfindet. Dies kann auch für andere Länder Südeuropas von Bedeutung sein, die zwar in keine so extreme Situation wie Griechenland gebracht wurden, die sich aber gleichfalls einen umfassenden Sozialabbau gefallen lassen mussten.¹⁴ Auch für Deutschland kann es von Bedeutung sein, dass es eben nicht nur die Alternative „Deregulierung“ oder „Abwehr der Deregulierung“ gibt. Vielmehr existiert die dritte Möglichkeit, fortdauernde Krisen durch Schaffung verlässlicher rechtlicher Strukturen und durch eine funktionierende

¹⁴ S. zuletzt Heinlein, Europäische „economic governance“ im Tarifvertragsrecht: das Beispiel Spanien, AuR 2016, 453 ff.

Tarifautonomie zu bekämpfen. Auch werden auf diese Weise die unionsrechtlichen Bedenken ausgeräumt, die der praktizierten Total-Deregulierung entgegenstanden.¹⁵

¹⁵ Dazu Rödl/Callsen, Kollektive soziale Rechte unter dem Druck der Währungsunion. Schutz durch Art. 28 EU-Grundrechtscharta? HSI-Schriftenreihe Band 13, Frankfurt/Main 2015; Fischer-Lescano, Austeritätspolitik und Menschenrechte. Rechtspflichten der Unionsorgane beim Abschluss von Memoranda of Understanding, Rechtsgutachten im Auftrag der Kammer für Arbeiter/innen und Angestellte für Wien, November 2013.