

Empfehlungen der Sachverständigen­gruppe für die Überprüfung der griechischen Arbeitsmarkt­institutionen

Inhalt

1	EINFÜHRUNG	3
2	Zusammenfassung der Empfehlungen – Jan van Ours.....	5
2.1	Kollektivmaßnahmen	5
2.2	Massenentlassungen.....	5
2.3	Mindestlöhne	6
2.4	Kollektivverhandlungen.....	6
3	Empfehlungen von Gerhard Bosch, Wolfgang Däubler, Ioannis Koukiadis, António Monteiro Fernandes und Bruno Veneziani	8
3.1	Grundsätze	8
3.2	Arbeitskampfmaßnahmen	9
3.2.1	Streiks.....	9
3.2.2	Aussperrungen	10
3.3	Massenentlassungen.....	11
3.3.1	Soziale und wirtschaftliche Aspekte.....	11
3.3.2	Rechtlicher Rahmen	12
3.3.3	Unsere Erkenntnisse.....	14
3.3.4	Empfehlungen	15
3.4	Mindestlohn und Kollektivverhandlungen	17
3.4.1	Einführung	17
3.4.2	Das System vor der Krise	18
3.4.3	Die Veränderungen seit 2012.....	19
3.4.4	Praxis in Europa.....	20
3.4.5	Hauptergebnisse von Vergleichsstudien zu den Auswirkungen von Kollektivverhandlungen..	29
3.4.6	Unsere Erkenntnisse.....	31
3.4.7	Rechtlicher Rahmen für die Empfehlungen	33
3.4.8	Die Empfehlungen	35

4	Empfehlungen von Juan Jimeno und Pedro Silva Martins	43
5	Verwendete Quellen	56
6	Anhänge	58
6.1	I. Mitglieder der Sachverständigengruppe	58
6.2	II. Verzeichnis der Organisationen	58
6.3	III. Erklärung des Vorsitzenden.....	58
6.4	IV. Bemerkungen von einzelnen Mitgliedern der Sachverständigengruppe	59

Abbildungen

Abbildung 1: Korrelation zwischen der Veränderung des nominalen BIP (in Prozentpunkten) und dem Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit (bei 15- bis 24-Jährigen) (in Prozentpunkten) in den EU-Mitgliedstaaten zwischen 2008 und 2015	24
Abbildung 2: Tarifbindung und Allgemeinverbindlicherklärung in den 28 EU-Mitgliedstaaten, Norwegen und der Schweiz.....	27

1 EINFÜHRUNG

Im Rahmen der Erklärung des Euro-Gipfels vom 12. Juli 2015 über die Arbeitsmärkte stimmte die griechische Regierung einer *„tiefgreifenden Überprüfung und Modernisierung der Verfahren für Tarifverhandlungen, Arbeitskampfmaßnahmen und, im Einklang mit den einschlägigen Richtlinien und bewährten Verfahren der EU, Massenentlassungen nach dem mit den Institutionen vereinbarten Zeitplan und Ansatz“* zu. *„Auf der Grundlage dieser Überprüfungen sollte die Arbeitsmarktpolitik an bewährte internationale und europäische Verfahren angepasst werden und nicht zu einer Rückkehr zur bisherigen Politikgestaltung führen, die mit den Zielen der Förderung eines nachhaltigen und integrativen Wachstums nicht vereinbar ist.“*

In dem gemeinsam mit der Europäischen Kommission unterzeichneten Memorandum of Understanding (MoU; vom 19. August 2015) sagte die griechische Regierung zu, sie werde *„bis Oktober 2015 einen von unabhängigen Sachverständigen geführten Konsultationsprozess einleiten, um unter Berücksichtigung von auf internationaler und europäischer Ebene bewährten Verfahren eine Reihe bestehender Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt zu prüfen, darunter Massenentlassungen, Arbeitskampfmaßnahmen und Tarifverhandlungen. Weitere Beiträge zum vorstehend beschriebenen Konsultationsprozess werden internationale Organisationen, darunter die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), leisten. Die Organisation, Vorgaben und Zeitpläne sind mit den Institutionen zu vereinbaren. Nach Abschluss des Prüfungsprozesses werden die Behörden die Rahmen für Massenentlassungen und Arbeitskampfmaßnahmen sowie das Tarifverhandlungssystem an die in der EU geltenden bewährten Verfahren anpassen. Vor Abschluss der Prüfung werden keine Änderungen an dem gegenwärtigen Rahmen für Tarifverhandlungen vorgenommen. Bei den auf dem Arbeitsmarkt zu ergreifenden Maßnahmen sollte es keine Rückkehr zu den politischen Vorgaben der Vergangenheit geben, die nicht mit den Zielen der Förderung von nachhaltigem und integrativem Wachstum vereinbar sind.“*

Die „Sachverständigengruppe für die Überprüfung der griechischen Arbeitsmarktinstitutionen“ besteht aus acht Mitgliedern (eine Übersicht findet sich in Anhang I). Die Gründungsversammlung der Sachverständigengruppe fand am 22. April 2016 in Athen statt. Die nächste Sitzung fand am 30. Mai 2016 in Amsterdam statt, wo die Sachverständigengruppe auf Einladung des Tinbergen-Instituts tagte. Die darauf folgende Sitzung wurde vom 20. bis zum 22. Juni in Athen organisiert; der Schwerpunkt lag dabei auf der Anhörung der Sozialpartner und anderer Institutionen. Das Verzeichnis der angehörten Organisationen findet sich in Anhang II. Vom 18. bis zum 20. Juli fand eine weitere dreitägige Sitzung des Komitees in Athen statt. Die Sitzungen waren informativ und die Gespräche in der Gruppe wurden respektvoll und in einer freundlichen Atmosphäre geführt. Die Gruppe gelangte über Teile der Analyse und die meisten ihrer Empfehlungen zu einer Einigung. In anderen Bereichen bestanden indes grundlegende Differenzen, etwa bezüglich der Auslegung früherer Veranstaltungen, der aktuellen Situation am Arbeitsmarkt und einiger Empfehlungen zur Verbesserung der griechischen Arbeitsmarktinstitutionen. Außerdem gründeten die Mitglieder der Sachverständigengruppe ihre Meinungen auf teils unterschiedlichen Grundsätzen.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt strukturiert. Kapitel 2 gibt die Zusammenfassung aller Vorschläge durch den Vorsitzenden wieder. Die meisten Vorschläge werden von allen Mitgliedern der Sachverständigengruppe unterstützt. Bei einigen Vorschlägen bestehen Meinungsverschiedenheiten. Kapitel 3 präsentiert die Vorschläge von fünf Mitgliedern der Sachverständigengruppe. Kapitel 4 gibt die Vorschläge von zwei Mitgliedern der Sachverständigengruppe wieder. Die Einschätzung des Vorsitzenden ist in Anhang III enthalten. Anhang IV bietet einen Überblick mit weiteren Kommentaren anderer Mitglieder der Sachverständigengruppe.

Die Mitglieder der Gruppe von unabhängigen Sachverständigen danken der griechischen Regierung und den Institutionen für ihre wertvolle Unterstützung und die Gastfreundschaft während der Sitzungen in Athen.

2 Zusammenfassung der Empfehlungen – Jan van Ours

Dieses Kapitel bietet einen kurzen Überblick über die 12 Empfehlungen im vorliegenden Bericht. Die meisten dieser Empfehlungen werden einstimmig unterstützt. Bei einigen Empfehlungen besteht Uneinigkeit innerhalb der Sachverständigengruppe. Das eine Lager innerhalb der Gruppe besteht aus Gerhard Bosch, Wolfgang Däubler, Ioannis Koukiadis, António Monteiro Fernandes und Bruno Veneziani. Das andere Lager innerhalb der Gruppe besteht aus Juan Jimeno und Pedro Silva Martins. Der Vorsitzende gehört keinem der beiden Lager an, hat aber eigene Präferenzen (siehe Anhang III).

2.1 Kollektivmaßnahmen

Empfehlung 1. Das aktuelle griechische Recht enthält umfassende Regelungen zu den Verfahren für das Ausrufen von Streiks. Die Sachverständigengruppe sieht keine Notwendigkeit für strengere Vorschriften in Bezug auf Streiks. Es obliegt dem griechischen Gesetzgeber, unter Beachtung des Verfassungsrahmens die Bedingungen für die Rechtmäßigkeit von Streiks festzulegen.

Empfehlung 2. Die Sachverständigengruppe sieht keinen dringenden Grund für die Abschaffung des Verbots von Aussperrungen. Die Vorschriften betreffend Arbeitskampfmaßnahmen in Griechenland haben ein Kräftegleichgewicht zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften geschaffen; die Regelungen werden von beiden Seiten akzeptiert. Der griechische Gesetzgeber könnte klarstellen, dass ein Arbeitgeber berechtigt ist, nicht streikende Arbeitnehmer nicht zu bezahlen, wenn sie nicht weiterarbeiten können, weil in dem Unternehmen oder Betrieb gestreikt wird.

2.2 Massenentlassungen

Empfehlung 3: Vor einer Massenentlassung sollten Arbeitgeber die Arbeitnehmervertreter konsultieren und in gutem Glauben mit diesen verhandeln. Entsprechend den wirtschaftlichen Möglichkeiten des Unternehmens sollte ein Sozialplan ausgearbeitet werden, der Ausgleichszahlungen für Arbeitnehmer vorsieht, denen für unbestimmte Zeit Arbeitslosigkeit droht. Umschulungen sollten angeboten werden, um die Chancen der betroffenen Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Massenentlassungen sollten angesichts ihrer Bedeutung als operatives Instrument von Unternehmen zur Anpassung in Krisenzeiten klaren Regelungen unterliegen. Das aktuelle System, bei dem Massenentlassungen vorab einer behördlichen Genehmigung bedürfen, steht derzeit vor dem Europäischen Gerichtshof zur Diskussion. Sobald das Ergebnis des Verfahrens bekannt ist, könnte das gegenwärtige System abgeschafft oder durch ein anderes System mit Ex-ante-Kontrollen ersetzt werden.

Empfehlung 4. Bei vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten können Massenentlassungen durch Kurzarbeit verhindert werden. Kurzarbeit muss flexibel entsprechend den nach wie vor bestehenden Bedürfnissen des Unternehmens geregelt sein. Der Arbeitnehmer bezieht als Ausgleich für die Stunden, die er nicht arbeiten konnte,

Arbeitslosengeld von der Arbeitsverwaltung oder der Sozialversicherung. Sobald die Krise vorüber ist, kann der Arbeitgeber mit Hilfe erfahrener Arbeitskräfte seine Tätigkeit wieder in vollem Umfang ausüben.

2.3 Mindestlöhne

Empfehlung 5. Es sollte einen gesetzlichen Mindestlohn geben, der die Verfassung der griechischen Wirtschaft und die Aussichten in Bezug auf Produktivität, Preise, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Einkommen und Löhne berücksichtigt. Die Sachverständigengruppe ist uneins darüber, wer für Entscheidungen über die Höhe und Erhöhungen des Mindestlohns verantwortlich sein soll. Ein Teil der Gruppe empfiehlt, dass der Mindestlohn nach Konsultationen mit unabhängigen Sachverständigen im Rahmen eines nationalen Tarifvertrages mit automatischer Erga-omnes-Wirkung umgesetzt wird. Ein anderer Teil der Gruppe empfiehlt, dass die Regierung nach Beratungen mit den Sozialpartnern und den unabhängigen Sachverständigen den Mindestlohn festlegt.

Empfehlung 6. Über die Rolle von Mindestlöhnen für Jugendliche herrscht in der Sachverständigengruppe Uneinigkeit. Ein Teil der Gruppe empfiehlt, Mindestlöhne für Jugendliche für die Dauer von höchstens zwei Jahren durch Billiglöhne (Löhne unter Mindestlohnniveau) auf Basis der Erfahrung zu ersetzen. Nach zwei Jahren würde eine Beurteilung der Billiglöhne erfolgen. Ein anderer Teil der Gruppe empfiehlt, die Mindestlöhne für Jugendliche mit den aktuellen Altersgrenzen beizubehalten.

2.4 Kollektivverhandlungen

Empfehlung 7. Repräsentative Tarifverträge können vom Staat auf Verlangen einer der Verhandlungsparteien auf einen ganzen Sektor oder eine ganze Berufsgruppe ausgeweitet werden. Tarifverträge sind dann repräsentativ, wenn 50 % der Arbeitnehmer in der Verhandlungseinheit daran gebunden sind. Die Entscheidung über die Allgemeinverbindlicherklärung eines Vertrags wird vom Arbeitsminister nach Rücksprache mit den Sozialpartnern getroffen. Die Regierung und die Sozialpartner schaffen ein Verwaltungssystem, das eine zuverlässige Überwachung des Anteils der in der Verhandlungseinheit repräsentierten Arbeitnehmer gestattet. Ein Teil der Sachverständigengruppe schlägt vor, eine Allgemeinverbindlicherklärung auch bei schweren Problemen auf dem betreffenden Arbeitsmarkt (hohe Arbeitskräftefluktuation, hoher Anteil von Geringverdienern, Wettbewerbsverzerrungen) und bei Vorliegen anderer öffentlicher Interessen (z. B. Einführung eines Lehrlingsausbildungssystems) zu ermöglichen. Der andere Teil der Sachverständigengruppe ist der Ansicht, dass eine Allgemeinverbindlicherklärung nur dann erfolgen kann, wenn der Grenzwert von 50 % erreicht wird.

Empfehlung 8. Innerhalb der Sachverständigengruppe besteht Uneinigkeit über den Grundsatz der Günstigkeit. Ein Teil der Gruppe ist der Auffassung, dass auf untergeordneter Ebene getroffene Lohnabschlüsse nicht niedriger ausfallen dürfen als Vereinbarungen auf übergeordneter nationaler oder sektoraler Ebene, es sei denn, die Sozialpartner vereinbaren Öffnungsklauseln für bestimmte Punkte, die bei dringenden wirtschaftlichen und/oder finanziellen Bedürfnissen oder Notlagen der Unternehmen befristete Ausnahmeregelungen gestatten. Ein anderer Teil der Sachverständigengruppe ist der Ansicht, dass Lohnflexibilität auf Mikroebene wichtig ist. Daher sollte die Hierarchie

bei Kollektivverhandlungen einem Subsidiaritätsprinzip folgen, wonach Vereinbarungen, die auf einer Ebene geschlossen werden, die näher an den unmittelbar betroffenen Arbeitnehmern und Unternehmen ist, Vereinbarungen außer Kraft setzen, die auf einer Ebene geschlossen werden, die von den Arbeitnehmern und Unternehmen weiter entfernt ist.

Empfehlung 9. Über die Nachbindung, die Nachwirkung und die Laufzeit von Tarifverträgen entscheiden die Sozialpartner selbst. Wenn sie zu dem ersten Punkt keine Entscheidung fassen, beträgt die Nachbindung sechs Monate; wird der zweite Punkt nicht per Tarifvertrag geregelt, gilt die Nachwirkung für alle vereinbarten Arbeitsstandards; wird der dritte Punkt nicht durch einen Tarifvertrag geregelt, kann dieser mit einer Frist von drei Monaten gekündigt werden.

Empfehlung 10. Wenn die Sozialpartner keine Einigung erzielen können, können die Vertragsbedingungen – vorzugsweise mit Zustimmung beider Sozialpartner – im Wege der Schlichtung festgelegt werden. Eine einseitige Schlichtung sollte das letzte Mittel sein, da sie ein Indiz für mangelndes Vertrauen ist. Das Schlichtungssystem wurde vor Kurzem erneuert und sollte bis Ende 2018 evaluiert werden, um seine Rolle bei Kollektivverhandlungen zu bewerten.

Empfehlung 11. Die Sozialpartner sollten unter Berücksichtigung der im vorliegenden Bericht enthaltenen kritischen Kommentare über Fragen wie Bezahlung nach Dauer der Zugehörigkeit zum Unternehmen, Gleichbehandlung von Angestellten und Arbeitern, lebenslanges Lernen, Produktivität und Innovation sowie die Eingliederung junger Menschen verhandeln. Da einige dieser Punkte in einem engen Zusammenhang mit staatlichen Strategien zur Modernisierung der griechischen Wirtschaft und zur Verbesserung des Berufsbildungssystems stehen, muss ein echter, ehrlicher Sozialdialog unter Beteiligung aller drei Parteien gestärkt werden. Innerhalb dieses Rahmens kann eine Diskussion über Probleme bezüglich des Gewerkschaftsrechts nützlich sein. In diesem Bereich erkennen wir jedoch keine Widersprüche zum Recht und den Verfahren in der EU.

Empfehlung 12. Die öffentliche Arbeitsverwaltung sollte auch erwägen, die Bemühungen in Richtung einer stärkeren Mobilisierung von Arbeitslosen zu entwickeln und mehr offene Stellen in Unternehmen zu fördern, unter anderem mittels durchdachter Subventionen für Einstellungen mit Unterstützung durch den Europäischen Sozialfonds.

3 Empfehlungen von Gerhard Bosch, Wolfgang Däubler, Ioannis Koukiadis, António Monteiro Fernandes und Bruno Veneziani

3.1 Grundsätze

Mit Bezug auf unsere Empfehlungen verständigen wir uns auf zehn Grundprinzipien:

Europäisches Sozialmodell und IAO-Normen: Die Vorschläge der Sachverständigengruppe sollten mit den Grundprinzipien des Europäischen Sozialmodells und den Normen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in Einklang stehen. Das ist nicht nur aus Gründen der sozialen Stabilität in Griechenland, sondern auch im Sinne des künftigen Zusammenhalts der EU (nach dem Brexit) geboten.

Subsidiarität: Gemäß Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union sind soziale und politische Fragen auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu behandeln, soweit dies möglich ist, ohne Probleme in anderen Mitgliedstaaten zu verursachen. Was das Mandat der Sachverständigengruppe betrifft, sollten die Vorschläge versuchen, einen flexiblen Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen die griechischen Sozialpartner Arbeitsstandards selbst aushandeln und für die Bedürfnisse der verschiedenen Branchen und Unternehmen geeignete Lösungen finden können.

Kräftegleichgewicht zwischen den Sozialpartnern: Autonome Kollektivverhandlungen erfordern starke und repräsentative Gewerkschaften und Arbeitgeber, die auf Augenhöhe verhandeln und bereit sind, Verantwortung und Risiken zu übernehmen. Sozialer Frieden und Vertrauen sind nicht möglich, wenn ein Partner kontinuierlich schlechter gestellt ist. Die Vorschläge der Sachverständigengruppe sollten zur Schaffung eines Kräftegleichgewichts zwischen den Sozialpartnern beitragen.

Ausgewogenes Verhältnis zwischen Effizienz und Gerechtigkeit: Arbeitsverhältnisse sind keine rein wirtschaftlichen Transaktionen mit Unternehmen, die eine höhere Effizienz anstreben. Nur durch aufrichtigen Respekt für menschliche Belange können eine breite Teilhabe am Wohlstand, Respekt der Menschenwürde und eine gleiche Wertschätzung für die konkurrierenden Menschenrechte Eigentum und Arbeit erreicht werden.

Wachstumsorientierung: Sozialpartnerschaft ist entscheidend, um eine sozial ausgewogene Einkommensverteilung auf dem Arbeitsmarkt auszuhandeln. Arbeitsmarktvorschriften haben jedoch auch einen starken Einfluss auf die Entwicklung der Wirtschaft. Der Fokus ausgereifter Arbeitsmarktvorschriften, unter anderem zu Kollektivverhandlungen, sollte daher auch auf Bemühungen zur Erhöhung des Wirtschaftswachstums und der Produktivität sowie auf der Verbesserung der Fähigkeiten und Qualifikationen der Arbeitskräfte liegen.

Integrative Arbeitsmärkte: Alle Menschen im erwerbsfähigen Alter sollten ermuntert werden, einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen, und es sollte ein Rahmen für ihre Karriereentwicklung geschaffen werden, zum Beispiel durch einen besseren Zugang zum lebenslangen Lernen. Um diese Art von Arbeitsmarkt

zu schaffen, müssen die Arbeitskräfte und deren Vertreter sowie andere Interessengruppen, darunter die öffentlichen Stellen, tätig werden; dies sollte von den Vorschlägen der Sachverständigengruppe unterstützt werden.

Gleichheit des Arbeitsentgelts: Personen, die die gleiche Arbeit leisten, sollten die gleiche Vergütung erhalten. *Jede Form* von Unterscheidung, Ausschluss oder Bevorzugung aufgrund von Geschlecht, Alter, Arbeitsmarktstatus oder Vertrag, nationaler Abstammung oder sozialer Herkunft, welche die Wirkung hat, dass die Chancengleichheit oder Gleichbehandlung im Beruf oder am Arbeitsplatz beseitigt oder beeinträchtigt wird, ist zu vermeiden.

Zuverlässigkeit: Stabile regulatorische Rahmenbedingungen sind die Voraussetzung für langfristige Investitionsentscheidungen von Unternehmen wie auch für die Zukunftsplanung von Familien; hierzu zählen auch zahlreiche Entscheidungen in Bezug auf Investitionen in die eigene Aus- und Fortbildung sowie in die Ausbildung der eigenen Kinder. Sie sind zudem wichtig für den sozialen Frieden und die gemeinsame Entwicklung von Fairnessnormen. Nach vielen kurzfristigen Eingriffen in die Regulierung des griechischen Arbeitsmarkts in den letzten Jahren setzt die Rückkehr zu einem langfristigen Wachstumspfad einen stabilen regulatorischen Rahmen voraus.

Spezifität: Die Sachverständigengruppe ist aufgerufen, in den Empfehlungen bewährte Verfahren aus anderen europäischen Ländern zu berücksichtigen. Ein schlichtes Kopieren bewährter Verfahren aus anderen Ländern in Griechenland ist indes nicht empfehlenswert. Was in einem Land funktioniert, kann unter anderen Bedingungen falsch sein. Fundierte Vorschläge auf Basis bewährter europäischer Verfahren müssen an die spezifischen Merkmale der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts in Griechenland angepasst werden.

Integrierter Ansatz: Aus wissenschaftlichen Studien ist bekannt, dass die Wirkung von Arbeitsmarktinstitutionen von der Interaktion mit anderen Institutionen des Arbeitsmarkts und in anderen Bereichen wie der Sozial-, der Bildungs- oder der Innovationspolitik abhängig ist. Daher ist ein integrierter Ansatz zu entwickeln, der zur Schaffung positiver Interaktionen zwischen unseren Vorschlägen und anderen Politikbereichen beiträgt. Nur einige Elemente eines integrierten Ansatzes herauszupicken und andere zu übergehen könnte die Wirkung der Vorschläge der Sachverständigengruppe in einer von den Mitgliedern nicht beabsichtigten Weise verändern.

3.2 Arbeitskampfmaßnahmen

3.2.1 Streiks

Die Vorschriften in Bezug auf Arbeitskampfmaßnahmen blieben in den Jahren der Wirtschaftskrise in Griechenland unverändert. Eine Notwendigkeit, sie jetzt zu ändern, konnte nicht festgestellt werden. Die beiden Sozialpartner berührten diesen Punkt nicht, als sie bei den sehr detaillierten Anhörungen ihre Meinungen zum Ausdruck brachten. In ihrer gemeinsamen Erklärung vom 19. Juli 2016 stimmten sie zu, dass einerseits das Gesetz 1264/1982 als solches modernisiert werden sollte, andererseits aber das „Recht auf Streik und der verfassungsmäßige Schutz von Arbeitskampfmaßnahmen“ nicht in-

frage gestellt werden darf.

Artikel 19 des Gesetzes 1264/1982 und die griechischen Gerichte haben ausführliche Vorschriften bezüglich der Verhältnismäßigkeit von Streiks festgelegt. Insbesondere ist für die Ausrufung eines Streiks ein Beschluss der Gewerkschaft nach einer vorherigen geheimen Urabstimmung erforderlich. Für den Entscheidungsprozess gelten daher Beschränkungen. Zweitens muss, um einen Streik auszurufen, der Arbeitgeber in Kenntnis gesetzt und Sicherheitspersonal bereitgestellt werden. Insbesondere für öffentliche Versorgungsunternehmen gelten noch strengere Vorschriften. Verstöße gegen diese Bedingungen, sogar Probleme, die interne Verfahren der Gewerkschaften (Methoden der Entscheidungsfindung) betreffen, machen den Streik gesetzwidrig. Drittens kann ein Streik auf Grundlage der Frage, ob die verfolgten Ziele gesetzwidrig sind, und auf Basis des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, wonach Gerichte jedes Mal entscheiden können, ob der von den Streikenden erwartete Nutzen größer ist als der finanzielle Schaden für den Arbeitgeber, als gesetzwidrig angesehen werden. Es gibt eine umfangreiche Rechtsprechung, wonach Streiks auf Basis des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit für gesetzwidrig erklärt wurden.

Empfehlung 1: Das aktuelle griechische Recht enthält umfassende Regelungen zu den Verfahren für das Ausrufen von Streiks. Wir sehen keine Notwendigkeit für strengere Vorschriften in Bezug auf Streiks. Es obliegt dem griechischen Gesetzgeber, unter Beachtung des Verfassungsrahmens die Bedingungen für die Rechtmäßigkeit von Streiks festzulegen.

3.2.2 Aussperrungen

Nur in wenigen europäischen Ländern, unter anderem in Griechenland, sind Aussperrungen ausdrücklich verboten. In anderen Ländern sind Aussperrungen nur als Reaktion auf einen Streik möglich, wobei zugleich zusätzliche Beschränkungen zu beachten sind; sie dürfen daher nicht genutzt werden, um einen Streik unwirksam zu machen. Angesichts der in Griechenland bestehenden Einschränkungen für das Recht auf Streik besteht keine Notwendigkeit für die Arbeitgeber, Aussperrungen vorzunehmen. Dies entspricht der Situation in Deutschland, wo Aussperrungen unter bestimmten Bedingungen zulässig sind, in den letzten 25 Jahren in der Praxis aber nicht vorkamen.

Allerdings gibt es ein zusätzliches Problem mit Bezug auf die Position des Arbeitgebers im Falle eines Streiks in seinem Unternehmen. Es scheint nicht gerechtfertigt, dass der Arbeitgeber mit der Zahlung der Löhne nicht streikender Beschäftigter belastet wird, wenn diese aufgrund des Streiks nicht weiterarbeiten können. Das wäre insbesondere ungerecht in Fällen, in denen wenige Personen in Schlüsselpositionen streiken und es allen anderen Beschäftigten des Unternehmens damit unmöglich machen weiterzuarbeiten.

In diesen Fällen akzeptieren die griechischen Gerichte das Recht des Arbeitgebers, die Arbeitsleistung der nicht streikenden Beschäftigten abzulehnen und deren Löhne auf Basis des Grundsatzes der objektiven Unfähigkeit nicht zu zahlen.

Das Berufungsgericht in Patras liefert ein typisches Beispiel (213/1993, EEA 52.978). Laut dem Beschluss dieses Gerichts ist „im Falle von 1) einem partiellen Streik, der zur objektiven Unfähigkeit des Arbeitgebers führt, die Arbeitsleistung zu akzeptieren und 2) einer/einem Arbeitnehmer(in), die/der nicht Mitglied der streikenden Gewerkschaft ist

oder die/der ihre/seine Absicht zu arbeiten erklärt oder weil die Ausübung der Geschäftstätigkeit infolge des partiellen Streiks unmöglich ist, eine Weigerung des Arbeitgebers, die nicht streikenden Arbeitnehmer zu beschäftigen nicht als Ausübung des untersagten Rechts auf Aussperrung anzusehen, sondern als Ausübung des Rechts gemäß Artikel 656 Zivilgesetzbuch, die Arbeitsleistung nicht streikender Arbeitnehmer abzulehnen und deren Löhne nicht zu zahlen, unter der Bedingungen, dass der Arbeitgeber nachzuweisen hat, dass die weitere Ausübung der Geschäftstätigkeit infolge des partiellen Streiks einer Reihe von bestimmten Arbeitnehmern und nicht aus persönlichen Gründen nicht möglich ist.“ Das Problem wurde offensichtlich unter Bezugnahme auf das Zivilgesetzbuch, das heißt Artikel 656 Abschnitt a, gelöst, doch diese Lösung ist nicht unumstritten.

Ausgehend von der Rechtsprechung haben die nicht streikenden Beschäftigten keinen Anspruch auf Lohnzahlung, wenn sie während eines Streiks in ihrem Unternehmen nicht weiterbeschäftigt werden können. Ein Recht auf Aussperrung zusätzlich zu dieser Schutzklausel würde das Kräftegleichgewicht zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern bei Kollektivverhandlungen gefährden.

Empfehlung 2: Wir sehen keinen dringenden Grund für die Abschaffung des Verbots von Aussperrungen. Die Vorschriften betreffend Arbeitsk Kampfmaßnahmen in Griechenland haben ein Kräftegleichgewicht zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften geschaffen; die Regelungen werden von beiden Seiten akzeptiert. Der griechische Gesetzgeber könnte klarstellen, dass ein Arbeitgeber berechtigt ist, nicht streikende Arbeitnehmer nicht zu bezahlen, wenn sie nicht weiterarbeiten können, weil in dem Unternehmen oder Betrieb gestreikt wird.

3.3 Massentlassungen

3.3.1 Soziale und wirtschaftliche Aspekte

Massentlassungen sind ein Instrument der unternehmerischen Freiheit, das insbesondere auf Fälle einer vollständigen oder partiellen Beendigung der geschäftlichen Aktivitäten und auf wirtschaftliche Notlagen angewendet wird, die Reorganisationen und dringende Kostensenkungsmaßnahmen erfordern. Andererseits sind sie im Allgemeinen die Ursache für einen massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit, wovon häufig Arbeitskräfte mit begrenzter Beschäftigungsfähigkeit betroffen sind, wobei auf diese Weise wichtige Verantwortlichkeiten auf das soziale Sicherungssystem des betreffenden Landes abgewälzt werden (IAO 2014). Unternehmerische Freiheit ist kein absolutes Recht, und Massentlassungen sollten keine frei zugängliche, völlig unbeschränkt verfügbare Lösung für Unternehmen sein, ohne jedoch ihr Anpassungspotenzial zu verlieren. Sie dürfen daher zum Beispiel nicht ausschließlich mit dem Ziel eingesetzt werden, durch Schließung rentabler Unternehmensteile die Wertschöpfung für Aktionäre zu verbessern. Massentlassungen können bei strukturellen Veränderungen, Wirtschaftskrisen oder einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit legitim sein; für Unternehmen können sie ein Mittel sein, um ihren Fortbestand zu sichern oder ihr Geschäft umzustrukturieren.

Da Massentlassungen häufig erhebliche soziale Probleme verursachen, sind die Unternehmen anzuhalten, alle anderen Anpassungsmöglichkeiten (wie freiwilliges Ausscheiden, interne Ersatzbeschäftigung, Streichung von Überstundenarbeit, freiwilligen Urlaub, Umschulung von Arbeitskräften) zu prüfen und auszuschöpfen, um die Zahl der

Entlassungen zu verringern. Die Gesetzgebung sollte notwendige Massenentlassungen jedoch nicht untersagen, sondern vielmehr bestimmte Verfahren vorschreiben (zum Beispiel Vorabprüfungen der wirtschaftlichen Notwendigkeit, frühzeitige Information der Gewerkschaften, Verpflichtung zur Aushandlung eines Sozialplans etc.). Es muss angemessene Zeit für Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern vorgesehen werden. Diese sollten unterstützt werden, um alternative Lösungen zu finden oder negative soziale Auswirkungen abzufedern, etwa durch Abfindungszahlungen oder aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Vermittlung, Umschulung) und regionale Maßnahmen (Entwicklung der Region oder Sanierung von Standorten).

Eines der wichtigsten Ergebnisse des „Employment Outlook 2016“ der OECD ist, dass Erleichterungen bei Entlassungen keine Arbeitsplätze schaffen. Eine Lockerung des Kündigungsschutzes während eines Konjunkturabschwungs führt umgehend zu massiven Arbeitsplatzverlusten (OECD 2016). Faire regulatorische Interventionen im Bereich der Massenentlassungen sollten daher einige Fragen behandeln: Wie und mit welchen Hilfsmitteln werden die vom Arbeitnehmer angeführten Gründe beurteilt? Und zweitens wie und mit welchen Mitteln können alternative Maßnahmen, welche die sozialen Auswirkungen von Entlassungen mindern sollen, definiert und in die Praxis umgesetzt werden? Gibt es Mittel und Wege, um Entlassungen zu verhindern, beispielsweise durch Kurzarbeit? Wenn es zu Entlassungen kommt, welche Maßnahmen können dann ergriffen werden, um Arbeitskräfte umzuschulen und/oder ihnen angemessene Abfindungen zu zahlen? Besonders groß ist der Bedarf an Maßnahmen dieser Art in Griechenland, wo Instrumente, die auf eine bessere Mobilität entlassener Arbeitskräfte und ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt abzielen und den Arbeitslosen einen angemessenen Lebensstandard garantieren, bis sie einen neuen Arbeitsplatz finden, im Vergleich zu anderen europäischen Ländern recht rar sind (Knuth, Kirsch und Mühge 2011). Abgesehen von Abfindungen und der niedrigen (auf ein Jahr begrenzten) Arbeitslosenhilfe werden Arbeitskräfte, die entlassen werden, meist ihrem Schicksal überlassen.

3.3.2 Rechtlicher Rahmen

Massenentlassungen werden in Griechenland durch das Gesetz 1387/1983 geregelt, das später durch weitere Gesetze abgeändert wurde, die zunächst die Richtlinie 75/129 und danach die Richtlinie 92/56 umsetzten sowie schließlich die Richtlinie 98/59 kodifizierten. Diese Richtlinien basieren auf drei wesentlichen Grundsätzen.

Erstens der Verpflichtung zur Information der Beschäftigten und der zuständigen Behörden, um mittels geeigneter Fristen unerwartete Entlassungen zu verhindern. Zweitens müssen geplante Entlassungen vom Arbeitgeber und den Beschäftigten gemeinsam geprüft werden, um eine Lösung zu finden; drittens kann die zuständige staatliche Stelle unterstützend zur Seite stehen.

Das Gesetz 1387/1983 schreibt vor, dass Massenentlassungen letztlich von einer staatlichen Stelle genehmigt werden müssen, um gesetzmäßig zu sein. Der griechische Gesetzgeber hat offensichtlich auf Art. 5 der Richtlinie Bezug genommen, der es Mitgliedstaaten gestattet, arbeitnehmerfreundlichere Vorschriften zu erlassen. Der Informations-/Konsultations-/Verhandlungsprozess, an dem die Sozialpartner beteiligt werden und der auf eine Einigung über die geplanten Maßnahmen abzielt, hat jedoch Vorrang. Gelingen die Sozialpartner nicht zu einer Einigung, obliegt es dem Arbeitsminister oder einer anderen Verwaltungsbehörde zu entscheiden, ob die Massenentlassung gerecht-

fertigt ist oder nicht. Dabei sind drei Kriterien zu beachten: die Belange der nationalen Wirtschaft, die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und die Verhältnisse des Unternehmens.

Dass staatliche Stellen bei Massenentlassungen intervenieren, ist in den meisten nationalen Systemen in Europa gut bekannt (IAO 2014). Das Wesen dieser Intervention variiert von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. In einigen Ländern kann sie darin bestehen, den beteiligten Seiten dabei zu helfen, alternative Lösungen zu finden (z. B. Estland, Portugal). In anderen Ländern kann die staatliche Stelle auch Entscheidungsgewalt haben, sei es über die Richtigkeit des Verfahrens oder über die Ergebnisse als solche, d. h. ob die Massenentlassung begründet ist oder nicht.

Warten auf eine Vorabentscheidung

An dieser Stelle ist hinzuzufügen, dass der griechische Staatsrat erstmals nach Einlegen von Rechtsmitteln durch Arbeitgeber mit Beschluss Nr. 1254/2015 die folgenden Fragen dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt hat:

„1) Ist eine nationale Vorschrift wie Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes 1387/1983, wonach die Vornahme von Massenentlassungen bei einem konkreten Unternehmen von der gemäß den Kriterien a) der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt, b) der wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens und c) der Belange der nationalen Wirtschaft erteilten Genehmigung dieser Entlassungen abhängig ist, speziell mit den Bestimmungen der Richtlinie 98/59/EG und allgemein mit den Art. 49 AEUV und 63 AEUV vereinbar?

2) Für den Fall der Verneinung der ersten Frage: Ist eine nationale Vorschrift mit dem oben genannten Inhalt speziell mit den Bestimmungen der Richtlinie 98/59/EG oder allgemein den Art. 49 AEUV und 63 AEUV vereinbar, wenn ernste gesellschaftliche Gründe wie eine schwere Wirtschaftskrise und eine besonders hohe Arbeitslosenquote vorliegen?“

In dieser Sache (Aktenzeichen C-201/15) hat der Generalanwalt seine Stellungnahme abgegeben und betont, dass die griechische Vorschrift der Niederlassungsfreiheit widerspreche. Seiner Ansicht nach ist diese Beschränkung weder angemessen noch notwendig, um das Ziel des Arbeitnehmerschutzes zu erreichen.

Wir glauben, es ist nicht die Aufgabe der Sachverständigengruppe zu erörtern, ob der Generalanwalt recht hat oder nicht. Die vorherrschende Meinung innerhalb der Gruppe ist, dass es wohl nicht sehr wahrscheinlich ist, dass das Gericht der Meinung des Generalanwalts folgt; eine klare Antwort kann indes nicht gegeben werden. Die rechtliche Situation ist uneindeutig.

Eine weitere „Abweichung“ von der Richtlinie besteht mit Bezug auf die Zahl der Arbeitnehmer, die entlassen werden müssen, um im Sinne der Definition von einer Massenentlassung sprechen zu können.

Nach griechischem Recht bedeutet der Begriff Massenentlassung, dass in Unternehmen mit zwanzig (20) bis einhundertfünfzig (150) Beschäftigten jeden Monat mehr als sechs (6) Arbeitnehmer und in Unternehmen mit mehr als einhundertfünfzig Beschäftigten 5 % der Arbeitnehmer und bis zu dreißig Arbeitnehmer entlassen werden. Diese Werte lagen vor den Memoranda bei jeweils fünf (5) Arbeitnehmern und 2-3 %.

Die Richtlinie geht von wenigstens zehn (10) entlassenen Arbeitnehmern in Unterneh-

men mit zwanzig (20) bis einhundert (100) Beschäftigten und wenigstens 10 % der Arbeitnehmer für Unternehmen mit einhundert (100) bis dreihundert (300) Beschäftigten sowie einem anderen Prozentsatz für Unternehmen mit mehr als dreihundert (300) Beschäftigten aus. Diese Abänderung wird als mit der Richtlinie und deren Artikel 5 im Einklang stehend angesehen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass Griechenland die revidierte Europäische Sozialcharta ratifiziert hat, die in Artikel 24 das „Recht auf Schutz bei Kündigung“ regelt und die ratifizierenden Staaten verpflichtet, „das Recht der Arbeitnehmer, nicht ohne einen triftigen Grund gekündigt zu werden, der mit ihrer Fähigkeit oder ihrem Verhalten zusammenhängt oder auf den Erfordernissen der Tätigkeit des Unternehmens, des Betriebs oder des Dienstes beruht“, anzuerkennen. Das bedeutet, dass die Gründe für Massenentlassungen sowie für Einzelentlassungen nicht als irrelevant angesehen werden können und sowohl *ex ante* als auch – falls machbar – *ex post* zu prüfen sind.

3.3.3 Unsere Erkenntnisse

Das System der behördlichen Intervention zur Genehmigung oder zum Verbot von Massenentlassungen, das nach Ansicht von Arbeitgebern die unternehmerische Freiheit stark einschränkt, ist nur in einer vergleichsweise geringen Zahl von Fällen zur Anwendung gelangt, und seine Abschaffung scheint keine tatsächliche Priorität von Arbeitgeberverbänden zu sein. In der Praxis ist das Problem, das Arbeitgebern durch das behördliche Veto gegen Entscheidungen zugunsten von Massenentlassungen entstanden ist, auf unterschiedliche Weise gelöst worden, zum Beispiel durch allmähliche Entlassungen jeden Monat, höhere Abfindungszahlungen bei freiwilligem Ausscheiden, vorsätzliche „Unterlassung“ der Behörde, eine Entscheidung, welche die Entlassungen genehmigt oder untersagt, innerhalb der angegebenen Frist zu treffen.

Das aktuelle griechische System schöpft die Möglichkeit, Maßnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen geplanter Massenentlassungen zu mildern (IAO 2014), nicht in vollem Umfang aus. Beispielsweise ist das bestehende Kurzarbeitsmodell auf drei Monate pro Jahr begrenzt. Das genügt nicht, um eine echte Krise zu überwinden. Das Rotationsmodell ist – als eine zweite Option – eine Art Zwangsteilzeit, durch die das Einkommen des Arbeitnehmers auf 50 % sinkt. Dieses System ist auf neun Monate pro Jahr begrenzt – eine Vorschrift, die den Interessen beider Seiten nicht gerecht wird: Für Arbeitnehmer ist es schwierig, den Lebensunterhalt mit 50 % des normalen Einkommens zu bestreiten. Für Arbeitgeber kann es schwierig sein, genügend Arbeit zu bieten, um die Tätigkeit mit 50 % des normalen Volumens fortzuführen und das Unternehmen in den folgenden drei Monaten wieder vollständig auszulasten. Diese Vorschriften sind recht starr und sollten durch ein flexibleres Modell ersetzt werden.

Da Massenentlassungen im Sinne von Richtlinie 98/59/EG in Griechenland nur selten vorkommen, weil 99 % aller Unternehmen weniger als 20 Arbeitnehmer beschäftigen, sollte es eine gemeinsame Regelung für alle Arten von Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen geben. Mögliche Maßnahmen müssen zwischen vorübergehenden und dauerhaften (strukturellen) wirtschaftlichen Schwierigkeiten eines Unternehmens unterscheiden.

3.3.4 Empfehlungen

Wie oben bemerkt, wird das griechische System der behördlichen Genehmigung von Massenentlassungen derzeit auf europäischer Ebene im Rahmen des Gerichtshofes diskutiert. Unabhängig von der positiven oder negativen Kritik an der Haltung des Generalanwalts des EuGH ist nicht absehbar, wie der EuGH letztlich entscheiden wird, vor allem hinsichtlich der Rolle der öffentlichen Verwaltung. Solange keine Entscheidung gefasst ist, ziehen wir es vor, zu diesem Punkt keine Vorschläge zu machen. Natürlich wird eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit immer notwendig sein, um sicherzustellen, dass die von der Richtlinie festgelegten Bedingungen erfüllt werden.

Zu allen anderen relevanten Aspekten des Rechtsrahmens für (Massen-) Entlassungen geben wir die folgenden Empfehlungen ab:

Empfehlung 3: Vor einer Entlassung von Arbeitnehmern aus wirtschaftlichen Gründen sollten Arbeitgeber die Arbeitnehmervertreter konsultieren und in gutem Glauben mit diesen verhandeln. Entsprechend den wirtschaftlichen Möglichkeiten des Unternehmens sollte ein Sozialplan ausgearbeitet werden, der Ausgleichszahlungen für Arbeitnehmer vorsieht, denen für unbestimmte Zeit Arbeitslosigkeit droht. Umschulungen sollten angeboten werden, um die Chancen der betroffenen Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Wenn die finanziellen Mittel des Unternehmens und der Arbeitsverwaltung nicht ausreichen, sollte ein Europäischer Fonds einen Teil der Last übernehmen.

Besteht die wirtschaftliche Notwendigkeit, Stellen dauerhaft abzubauen oder das Unternehmen zu schließen, sind Verhandlungen mit den Arbeitnehmervertretern notwendig, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen für die Arbeitnehmer zu mindern. Neben einer gesetzlich festgelegten Mindestabfindung könnten Arbeitgeber und Gewerkschaften je nach den wirtschaftlichen Verhältnissen des Unternehmens eine Abfindungszahlung in einer bestimmten Höhe festlegen. Sie können zudem unter Berücksichtigung der Chancen der einzelnen Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt und der Möglichkeit eines Vorruhestands differenzieren.

Im Vergleich zu einer gesetzlichen Abfindungsregelung sind diese Vorschriften deutlich flexibler und berücksichtigen die Bedürfnisse der Arbeitskräfte sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens.

Für viele Arbeitskräfte werden Umschulungen, die sie für eine neue Stelle qualifizieren, noch wichtiger sein. In einer wachsenden Wirtschaft, in der neue Formen von Aktivitäten entwickelt und neue Technologien Einzug halten, ist dies eine überaus wichtige Maßnahme im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. In diesem Kontext stellt sich die wirtschaftliche, soziale und politische Frage zu entscheiden, wer für die Kosten von Umschulungen aufkommen wird. Wird dies ausschließlich der Arbeitsverwaltung obliegen oder ist eine gemischte Finanzierung machbar? In Deutschland und einigen anderen Ländern werden entlassene Arbeitskräfte häufig in eine sogenannte Transfergesellschaft überführt, die vom bisherigen Arbeitgeber und der Arbeitsverwaltung, die Kurzarbeitergeld zahlt, finanziert wird. Indirekt wird sie sogar von den Arbeitnehmern selbst finanziert, die auf einen Teil ihres Lohns oder Gehalts oder ihrer Abfindung verzichten. Die Transfergesellschaft versucht neue Qualifikationen zu vermitteln, um die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern; in einigen Fällen verbessert sie lediglich die Fä-

higkeiten der Arbeitnehmer, sich um neue Stellen zu bewerben. Der einzelne Arbeitnehmer kann für die Dauer von bis zu einem Jahr von der Transfergesellschaft beschäftigt werden. Falls die finanziellen Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung und des Unternehmens relativ bescheiden sind, ist vorstellbar, dass ein Europäischer Fonds einen Teil der finanziellen Last übernimmt.

Empfehlung 4: Bei vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten können Massenentlassungen durch Kurzarbeit verhindert werden. Kurzarbeit muss flexibel entsprechend den nach wie vor bestehenden Bedürfnissen des Unternehmens geregelt sein. Der Arbeitnehmer bezieht als Ausgleich für die Stunden, die er nicht arbeiten konnte, Arbeitslosengeld von der Arbeitsverwaltung oder der Sozialversicherung. Sobald die Krise vorüber ist, kann der Arbeitgeber mit Hilfe erfahrener Arbeitskräfte seine Tätigkeit wieder in vollem Umfang ausüben.

Bei vorübergehenden Krisensituationen ist Kurzarbeit eine alternative Maßnahme. Das bedeutet, dass die tägliche oder wöchentliche Arbeitszeit reduziert wird, möglicherweise auch auf null Stunden. Der Arbeitnehmer erhält als Ausgleich für die Stunden, die er nicht arbeiten konnte, Arbeitslosenhilfe von der Arbeitsverwaltung (Eurofound 2009; Ghosheh und Messenger 2013). Dies ist der wesentliche Unterschied zu den in Griechenland geltenden Vorschriften. Ohne diese Zahlung würde der Arbeitnehmer zu hart getroffen, wenn die Arbeitszeit um mehr als ein Drittel reduziert wird, denn für die meisten Arbeitnehmer ist es nicht akzeptabel von 50 % des vorherigen Einkommens zu leben.

Andererseits liegt Kurzarbeit auch im Interesse des Arbeitgebers. Qualifizierten Arbeitskräften gibt sie einen Anreiz, bei dem Unternehmen zu bleiben, anstatt sich eine andere Beschäftigung in Griechenland oder im Ausland zu suchen. Noch wichtiger ist, dass der Arbeitgeber nach dem Ende der Krise mit erfahrenen Mitarbeitern, deren Know-how für die Produktivität von entscheidender Bedeutung ist, seine Tätigkeit wieder in vollem Umfang ausüben kann. Dies lässt sich wie folgt beschreiben:

- Produktionspotenzial bleibt während einer Rezession erhalten, so dass die Beschäftigung, wenn die Konjunktur wieder anzieht, wieder erhöht werden kann – ohne die mit der Entwicklung neuer Produktionskapazitäten verbundenen Verzögerungen.
- Firmenspezifische Fähigkeiten, die übrigens in der Regel nicht von Einzelpersonen, sondern von Teams verkörpert werden, bleiben erhalten, so dass ein etwaiger Aufschwung nicht durch langwierige Lernprozesse am Arbeitsplatz verzögert wird.
- Sogenannte „Vernarbungseffekte“ bei Arbeitnehmern, die wenn auch in unterschiedlich starker Ausprägung in praktisch allen Ländern zu beobachten sind, wenn ein Strukturwandel mit unfreiwilliger Arbeitslosigkeit einhergeht, können vermieden werden. So lassen sich die Kosten einer Krise mindern, nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für die Gesellschaft insgesamt, da weniger Geld für Sozialleistungen aufgebracht werden muss und die staatlichen Einnahmen steigen.
- Überzogene Forderungen an die Arbeitsmarktpolitik in einer Rezession können vermieden werden. Wenn die Arbeitslosigkeit schnell steigt, steigen die Kapazitäten der Arbeitsämter für die Vermittlung der Arbeitslosen in neue Stellen im Allgemeinen nicht im selben Maße. Die Qualität der aktiven Arbeitsmarktdienste für Arbeits-

lose nimmt folglich ab, wohingegen die Lage am Arbeitsmarkt das Gegenteil verlangen würde.

- Der soziale Zusammenhalt wird gestärkt, wenn die Kosten der Krise gleichmäßiger auf einer größeren Zahl von Arbeitnehmern verteilt werden. Die Erfahrung zeigt, dass Arbeitsplatzverluste sich nicht selten auf sehr anfällige Gruppen konzentrieren, etwa junge Menschen, Niedrigqualifizierte und Zuwanderer, die häufig entweder gar nicht oder nur zu hohen Kosten wieder auf den Arbeitsmarkt zurückfinden.

Die maximale Dauer der Kurzarbeit kann von den nationalen Behörden festgelegt werden. In Deutschland beträgt sie zwischen sechs Monaten und zwei Jahren. Während der Krise in den Jahren 2008 und 2009 betrug die Dauer zwei Jahre, da es nicht sehr wahrscheinlich schien, dass sich alle Unternehmen schneller erholen würden. In Italien kann Kurzarbeit bis zu 48 Monaten dauern. Was die Größe der betreffenden Unternehmen angeht, könnte man dem deutschen Recht folgen, das die Regeln für Kurzarbeit auch auf Unternehmen mit nur einem Beschäftigten anwendet.

Jedes Kurzarbeitsmodell muss Haushaltsmöglichkeiten und die Vorteile alternativer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen berücksichtigen. Bei der Beurteilung der Kosten ist zu beachten, dass ohne ein solches Modell die Kosten noch höher sein könnten, da sehr viel mehr Arbeitnehmer entlassen und Anspruch auf Arbeitslosengeld in voller Höhe haben würden. Die Frage nach den konkreten finanziellen Ergebnissen scheint sich zwar nicht gänzlich beantworten zu lassen. Klar ist aber, dass Kurzarbeitergeld nicht ausschließlich als Belastung des öffentlichen Haushalts anzusehen ist.

In manchen Fällen kann zweifelhaft sein, ob die wirtschaftliche Notlage eines Unternehmens vorübergehender oder dauerhafter Natur ist. Es sollte den Sozialpartnern obliegen, in dieser Frage zu entscheiden. Sind sie uneinig oder ist ihre Entscheidung offenkundig falsch, steht den Behörden, die Kurzarbeitergeld zahlen, de facto die Definitivität zu: Wenn sie keine echte Chance für eine Erholung sehen, sind sie berechtigt, die Zahlung von Kurzarbeitergeld zu verweigern.

Wir halten es für verfrüht, bezüglich der möglichen Rolle der öffentlichen Verwaltung bei Massenentlassungen Stellung zu beziehen, bevor die Begründung des EuGH bekannt wird. Die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit kann entweder „ex ante“ (vorab) oder „ex post“ (nachträglich) erfolgen. Die beiden hier abgegebenen Empfehlungen sind nicht vom Ausgang des beim EuGH anhängigen Verfahrens abhängig.

3.4 Mindestlohn und Kollektivverhandlungen

3.4.1 Einführung

In diesem Kapitel präsentieren wir einige Vorschläge zu den Themen Mindestlohn und Kollektivverhandlungen. Beide Fragen werden zusammen behandelt, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die griechischen Sozialpartner in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 19. Juli 2016 vereinbarten, dass der Mindestlohn Gegenstand von Kollektivverhandlungen sein sollte. Um diese Vorschläge zu entwickeln und zu begründen, beschreiben wir zunächst das vor der Krise bestehende System (Abschnitt 2), die Veränderungen seit 2012 (Abschnitt 3), die Praxis in Europa (Abschnitt 4), die wesentlichen Ergebnisse der vergleichenden Studie zu den Auswirkungen der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen (Abschnitt 5), unsere Erkenntnisse aus Anhörungen von

Vertretern der Sozialpartner und Fachleuten der Regierung (Abschnitt 6) sowie den rechtlichen Hintergrund, der bei einer etwaigen Reform in Griechenland zu berücksichtigen ist (Abschnitt 7). Am Ende des Kapitels finden sich die Vorschläge und Empfehlungen (Abschnitt 8).

Wir sind uns bewusst, dass die seit 2012 festzustellenden Änderungen der Mindestlohnregelungen und des Systems der Kollektivverhandlungen hauptsächlich darauf abzielten, die Löhne innerhalb kurzer Zeit zu senken, um eine interne Abwertung innerhalb der Eurozone zu erreichen. Dies hatte eine Zersplitterung und Destabilisierung des Systems der Kollektivverhandlungen sowie eine Zunahme der Ungleichheit und Armut zum Ergebnis. Besonders besorgniserregend ist, dass die Erosion der Kollektivverhandlungen mit all ihren negativen Folgen für die Löhne weitergehen wird, falls der regulatorische Rahmen so bleibt, wie er sich derzeit darstellt.

Nach der erheblichen internen Abwertung benötigt das Land einen stabilen regulatorischen Rahmen, um sich erholen zu können. Diese Strategie erfordert starke, repräsentative Sozialpartner, institutionelle Stabilität und die Verknüpfung der Kollektivverhandlungen und des sozialen Dialogs mit einer Wachstumsstrategie. Wir raten nicht zu einer Rückkehr zum früheren System, insbesondere nicht zu den Lohnniveaus wie vor der Krise, sondern zu einer Modernisierung entsprechend den bewährten europäischen Verfahren. Bei einer Erholung sollten die Lohnniveaus jedoch parallel zum Anstieg der Produktivität und der Gewinne steigen. Wir schlagen auch die Möglichkeit vor, vorübergehend von Tarifverträgen abzuweichen, wenn sich Unternehmen in großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden.

3.4.2 Das System vor der Krise

In der Zeit vor der Krise legte der erweiterte nationale Manteltarifvertrag (EGSSE) Mindestlohnstandards auf nationaler Ebene fest, die für alle Arbeitnehmer, darunter auch unqualifizierte Arbeitskräfte, galten, die nicht einem Branchen- oder sonstigen Tarifvertrag unterlagen. Die Mindestlohnstandards beinhalteten auch Leistungen, die vom Dienstalter und vom Familienstand abhängig waren. Der Mindestlohn war Teil des griechischen Systems von Kollektivverhandlungen und keine gesonderte Institution. Der Staat mischte sich in die Verhandlungen der Sozialpartner über den Mindestlohn nicht ein, sondern verlieh dem Mindestlohn durch eine automatische Erga-omnes-Wirkung in der ursprünglichen Gesetzgebung so etwas wie einen *Gesetzescharakter*.

Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften konnten diese Mindeststandards in speziellen Tarifverträgen für bestimmte Branchen oder Berufsgruppen anheben. Die Tarifbindung von 83 % der Beschäftigten war nach internationalen Maßstäben relativ hoch (Visser 2015). Das „Günstigkeitsprinzip“ gab eine strikte Hierarchie der Verhandlungsebenen vor. Untergeordnete Verhandlungsebenen konnten nur die auf den übergeordneten Verhandlungsebenen festgelegten Standards anheben. Tarifverträge konnten für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn sie bereits 50 % der Beschäftigten in der betreffenden Verhandlungseinheit abdeckten. Bei Überschneidungen von Tarifverträgen hatten der Tarifvertrag auf Branchen- und auf Unternehmensebene Vorrang gegenüber dem Tarifvertrag für die Berufsgruppe. Wenn Verhandlungen scheiterten, hatte die eine Seite der Sozialpartner das Recht, die Schlichtungs- und Schiedsorganisation (OMED) zur Schlichtung anzurufen.

Bei Ablauf eines Vertrags blieb er für die Dauer von sechs Monaten weiterhin in Kraft („Nachbindung“). Nach diesen sechs Monaten galt ein abgelaufener Tarifvertrag als Bedingungen des Einzelvertrags zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer weiter. Die Dauer dieser „Nachwirkung“ war unbestimmt, bis sich die beiden Seiten auf andere Bedingungen einigten.

Dieses System war in der griechischen Gesellschaft fest verankert und allgemein anerkannt. Es wurde 1990 (Gesetz 1876/1990) mit einstimmiger Unterstützung aller politischen Parteien angenommen. So eine Einigkeit über das Kollektivverhandlungs- und das Mindestlohnsystem wie in Griechenland ist selten in der Politik – da Verteilungsfragen zumeist höchst strittig sind – und kann von der Sachverständigengruppe nicht ignoriert werden.

3.4.3 Die Veränderungen seit 2012

Um die realen und nominalen Löhne mit dem Ziel einer internen Abwertung in der Eurozone zu drücken, wurde das griechische System der Kollektivverhandlungen und Mindestlöhne seit 2012 grundlegend verändert. Der Mindestlohn wurde nicht mehr ausgehandelt, sondern vom Staat festgelegt. Er wurde um 22 % gekürzt und auf dem Mindestlohnsatz von 2012 eingefroren, und der automatische Anstieg des nach der Dauer der Zugehörigkeit zum Unternehmen bemessenen Aufschlags wurde ausgesetzt. Es wurde ein Billiglohn für Arbeitnehmer unter 25 Jahren eingeführt, der 32 % unter dem bisherigen Standardsatz lag. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen wurde ausgesetzt und der einseitige Rückgriff auf eine Schlichtung abgeschafft.

Der EGSSE und die Branchentarifverträge gelten nur für die Mitglieder der Organisationen auf beiden Seiten. Verträge auf Unternehmensebene erhielten Vorrang gegenüber branchen- oder berufsgruppenspezifischen Verträgen, auch wenn sie weniger günstig waren. Neben Gewerkschaften hatten auch „Personenvereinigungen“ das Recht, Verträge auf Unternehmensebene auszuhandeln. Frühere Beschränkungen bezüglich der Mindestgröße des Unternehmens für Kollektivverhandlungen wurden aufgehoben. Daher kann jede „Personenvereinigung“ Arbeitnehmer bei der Unterzeichnung von Tarifverträgen auf Unternehmensebene repräsentieren, solange diesen Vereinigungen drei Fünftel der Beschäftigten des Unternehmens angehören. Der Schlichtungsmechanismus (OMED) kann nur genutzt werden, wenn sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer zustimmen. Diese Vorschrift wurde 2014 teilweise gekippt, denn der Staatsrat entschied, dass das einseitige Anstrengen von Schlichtungsverfahren ein verfassungsmäßig garantiertes Recht sei. Die Nachbindung wurde auf drei Monate verkürzt und die Nachwirkung betraf nur den Grundlohn und vier Zulagen (für Dauer der Unternehmenszugehörigkeit, Kinder, Ausbildung, gefährliche Arbeit) und nicht wie zuvor die gesamten Beschäftigungsbedingungen.

Die Auswirkungen dieser Änderungen auf die Löhne und die Architektur der Kollektivverhandlungen waren enorm. Die Tarifbindung sank massiv von 83 % im Jahr 2009 auf 42 % im Jahr 2013 und ist danach weiter gesunken. Die Hauptgründe für diesen Rückgang waren die Abschaffung des Mechanismus zur Allgemeinverbindlicherklärung und des Günstigkeitsprinzips, was die Hierarchie der Normen umkehrte. Die Zahl der Branchentarifverträge sank von 163 im Jahr 2008 auf nur noch 12 im Jahr 2015. Verträge auf Unternehmensebene dominieren mittlerweile und haben 2012 einen Höhepunkt erreicht. Im Jahr 2012 sahen 99 % der Verträge, die von Personenvereinigungen unter-

zeichnet wurden, Lohnkürzungen vor. Die Aufhebung der Beschränkungen bezüglich der Mindestgröße von Unternehmen für Kollektivverhandlungen auf Unternehmensebene war unter Berücksichtigung der Struktur der griechischen Wirtschaft sehr bedeutsam, beschäftigten im Jahr 2015 doch rund 95 % der Unternehmen weniger als 19 Arbeitnehmer.

Nach Angaben des griechischen Statistikamts (2016) sank der Lohnindex (2012=100) von 116,2 im Jahr 2009 auf 88,5 im Jahr 2015 – ein durchschnittlicher Rückgang der Bruttolöhne um rund 24 %. Der Kaufkraftverlust war noch höher, da die Steuern und Abgaben angehoben wurden. Die Ungleichheit und die Armut nahmen erheblich zu. Das Anteilsverhältnis der Einkommensquintile (80 % bis 20 %) erhöhte sich von 5,6 im Jahr 2010 auf 6,5 im Jahr 2014 und das Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko stieg von 27,6 % im Jahr 2009 auf 36,0 % der Bevölkerung im Jahr 2014.

3.4.4 Praxis in Europa

Die strittigsten Fragen in Bezug auf das griechische Lohnsystem betreffen: (1) die Verfahren zur Bestimmung der Mindestlohniveaus, (2) Billiglöhne für junge Arbeitnehmer, (3) die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, (4) das Günstigkeitsprinzip und (5) die Laufzeit, Nachbindung und Nachwirkung von Tarifverträgen. Um aus den in anderen Ländern bewährten Verfahren zu lernen, hat die Sachverständigengruppe die in einigen EU-Mitgliedstaaten in diesen Bereichen geltenden Regelungen untersucht.

(1) Verfahren zur Bestimmung der Mindestlohniveaus

In allen EU-Mitgliedstaaten werden die effektiven Mindestlohniveaus entweder durch Tarifverträge oder per Gesetz festgelegt (Eurofound 2016). In Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn (Österreich, Dänemark, Finnland, Italien, Schweden) wird die Höhe des Mindestlohns durch Tarifverträge festgelegt. In Österreich werden die Branchentarifverträge und der vereinbarte landesweite Mindestlohn durch die Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer allgemeinverbindlich. In Dänemark und Schweden sind Branchentarifverträge aufgrund der hohen Gewerkschaftsmitgliedschaft eine *de facto* allgemeinverbindliche Norm. In Dänemark haben die Sozialpartner einen Mindestlohn für Arbeitnehmer vereinbart, die keinem Branchentarifvertrag unterliegen. In Finnland entscheidet ein unabhängiger Ausschuss unter dem Dach des Ministeriums für Soziales formal, ob Tarifverträge allgemeinverbindlich sind. In Italien gelten Tarifverträge nur für die Mitglieder der verhandelnden Sozialpartner, jedoch wendet die Rechtsprechung die tarifvertraglich vereinbarten Mindestlöhne auch als verbindliche Bezugsgröße für andere Arbeitnehmer an. Selbst in Ländern, in denen es keinen landesweiten Mindestlohn gibt, gilt der normative Rahmen für die Lohnbildung als Punkt, der Gegenstand von Kollektivverhandlungen sein sollte.

In 22 der 28 EU-Mitgliedstaaten gibt es einen allgemeinverbindlichen gesetzlichen Mindestlohn. Die Beteiligung der Sozialpartner an der Festlegung der Höhe des Mindestlohns ist gängige Praxis. Diese Beteiligung ist notwendig, da die Sozialpartner die Akteure sind, die über die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und die für Unternehmen aller Branchen tragbare Höhe des Mindestlohns am besten informiert sind. Sie sind außerdem wichtige Akteure – häufig in enger Zusammenarbeit mit der Arbeitsaufsichtsbehörde – bei der Um- und Durchsetzung des Mindestlohns. Schließlich legt der Mindestlohn

die Untergrenze für autonome Tarifverhandlungen auf Branchen- und/oder Berufsgruppenebene fest. Auch die Regierungen sind stark an einer Beteiligung der Sozialpartner interessiert, ist deren Mitwirkung doch ein wirksamer Schutz gegen etwaigen politischen Druck, den Mindestlohn entweder zu hoch oder zu niedrig festzulegen.

Entsprechend den unterschiedlichen Landestraktionen und der unterschiedlichen Stärke der Sozialpartner wurden diese in der EU in unterschiedlicher Weise an der Festlegung der Höhe des Mindestlohns beteiligt.

- In einigen EU-Ländern verhandeln und entscheiden die Sozialpartner autonom über die Höhe des Mindestlohns, und der Staat setzt ihn per Verordnung um. Das Verfahren in Belgien ist dem traditionellen Verfahren in Griechenland recht ähnlich. Belgien hat kein Mindestlohngesetz. Die Sozialpartner handeln den Mindestlohn im Nationalen Rat für Arbeit (*Conseil National du Travail*) aus. Das deutsche Modell ist ganz ähnlich. Der deutschen Mindestlohnkommission gehören je drei Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeber sowie ein unabhängiger Vorsitzender an, der auf gemeinsamen Vorschlag der Sozialpartner vom Staat ernannt wird. Diese Kommission entscheidet über Erhöhungen des Mindestlohns. Die zwei beratenden Mitglieder aus der Wissenschaft haben kein Stimmrecht. In beiden Ländern erhält der ausgehandelte Mindestlohn durch die quasi-automatische Allgemeinverbindlicherklärung des Vertrages Gesetzescharakter.

- In einigen Ländern verhandeln die Sozialpartner über den Mindestlohn, und der Staat entscheidet nur dann, wenn die Parteien keine Einigung erzielen; dies war 2016 in der Slowakei und der Tschechischen Republik der Fall.

- In allen anderen Ländern werden die Sozialpartner konsultiert, zum Beispiel in Frankreich. Die endgültige Entscheidung über Erhöhungen des Mindestlohns wird aber vom Staat getroffen. Im Vereinigten Königreich und in Irland schlägt eine unabhängige Niedriglohnkommission mit ausgewählten Vertretern der Sozialpartner (die nicht von ihren Organisationen entsendet werden) und Mitgliedern aus der Wissenschaft jedes Jahr die Erhöhungen des Mindestlohns vor. Der Staat darf jedoch von diesen Empfehlungen abweichen.

Alle diese Modelle stehen mit dem IAO-Übereinkommen 131 (Übereinkommen über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970) im Einklang. Es gibt keine empirischen Belege, das ein Modell einem anderen überlegen wäre. Die Forschungen zeigen aber, wie eng die Modelle mit der unterschiedlichen Geschichte und Architektur der nationalen Lohnsysteme verknüpft sind. Der Staat spielt in Ländern, in denen das System der Kollektivverhandlungen schwach ist und/oder die Sozialpartner einander kaum vertrauen und nicht bereit sind, gemeinsam die Verantwortung für die Festlegung des Mindestlohns zu übernehmen, zumeist eine bedeutendere Rolle bei der Festlegung des Mindestlohns.

Der Nachteil einer zu bedeutenden Rolle des Staates ist möglicherweise, dass politische Überlegungen einen größeren Einfluss auf die Festlegung des Mindestlohns haben als wirtschaftliche und soziale Überlegungen. Die Sensitivität dieser Frage gegenüber Wahlzyklen und den ideologischen Optionen von Regierungen liegt auf der Hand. Es gibt Fälle, in denen der Staat aus politischen Gründen wie in der Vergangenheit in Ungarn hohe zweistellige Erhöhungen beschlossen hat, was negative Auswirkungen auf die Beschäftigung hatte (Köllö 2010), oder in denen der Mindestlohn trotz starker Anstiege der Produktivität und der Preise jahrelang nicht angehoben wurde, zum Beispiel in den USA.

Wenn die Sozialpartner einander vertrauen, keine Seite angemessene Lohnerhöhungen blockiert, so dass der Staat nicht eingreifen braucht, und beide Seiten sich verpflichten, die Verantwortung für den Mindestlohn zu übernehmen, ist dieses Instrument gegen willkürliche Interventionen der Politik geschützt, und der Mindestlohn wird allmählich im Einklang mit den wirtschaftlichen Bedingungen steigen.

(2) Billiglöhne für junge Arbeitnehmer

Die Altersgrenze für Löhne unter Mindestlohniveau („Billiglöhne“) ist in Griechenland (25 Jahre) höher als in anderen EU-Ländern (Eurofound 2016). Nur das Vereinigte Königreich führte im April 2016 für junge Menschen zwischen 21 und 24 Jahren ein niedrigeres Existenzminimum ein, da diese Gruppe von der letzten Erhöhung des Mindestlohns ausgenommen wurde. Dieser Billiglohn – 93 % des Standardsatzes (6,70 GBP gegenüber 7,20 GBP) – ist höher als in Griechenland.

In anderen Ländern gibt es keine Billiglöhne für junge Menschen, oder die Altersgrenze ist niedriger:

- Viele EU-Länder unterscheiden angesichts des niedrigen Mindestlohniveaus und der Notwendigkeit, eine Diskriminierung zu vermeiden, gar nicht zwischen Altersgruppen (etwa Spanien, Portugal, Kroatien)
- In Ländern, in denen es einen Billiglohn für junge Arbeitnehmer gibt, ist die Altersgrenze meist viel niedriger als in Griechenland, beispielsweise in Frankreich (18 Jahre), Irland (18 Jahre), Luxemburg (18 Jahre), den Niederlanden (23 Jahre) und Deutschland (kein Mindestlohn für junge Menschen unter 18 Jahren).
- In einigen Ländern dürfen Berufsanfängern Löhne unter Mindestlohniveau gezahlt werden. In Polen gilt ein Satz von 80 % für Personen im ersten Beschäftigungsjahr. In Belgien und Frankreich ist neben dem Alter die Berufserfahrung ein zusätzliches Kriterium für die Höhe des Billiglohns.
- In einigen Ländern (Vereinigtes Königreich, Irland, Portugal) gibt es Löhne unter Mindestlohniveau für Auszubildende oder (wie in Irland, Portugal) für Erwerbstätige in einer strukturierten Ausbildung, unabhängig vom Alter.
- In einigen Ländern gelten Ausnahmeregelungen für Auszubildende (Frankreich, Deutschland) oder Studenten in Praktika von bis zu drei Monaten, soweit diese Teil der etablierten Hochschullehrpläne sind (Deutschland). Die Ausbildungsvergütungen für Auszubildende werden in Deutschland und Frankreich durch Kollektivverhandlungen festgelegt und variieren von Branche zu Branche.
- In einigen Ländern gelten höhere Sätze für qualifizierte Arbeitskräfte (Luxemburg, Ungarn).
- Billiglöhne scheinen jungen Menschen die Suche nach einem Arbeitsplatz häufig nicht zu erleichtern und können in der Praxis zur Diskriminierung erfahrener junger Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt führen.

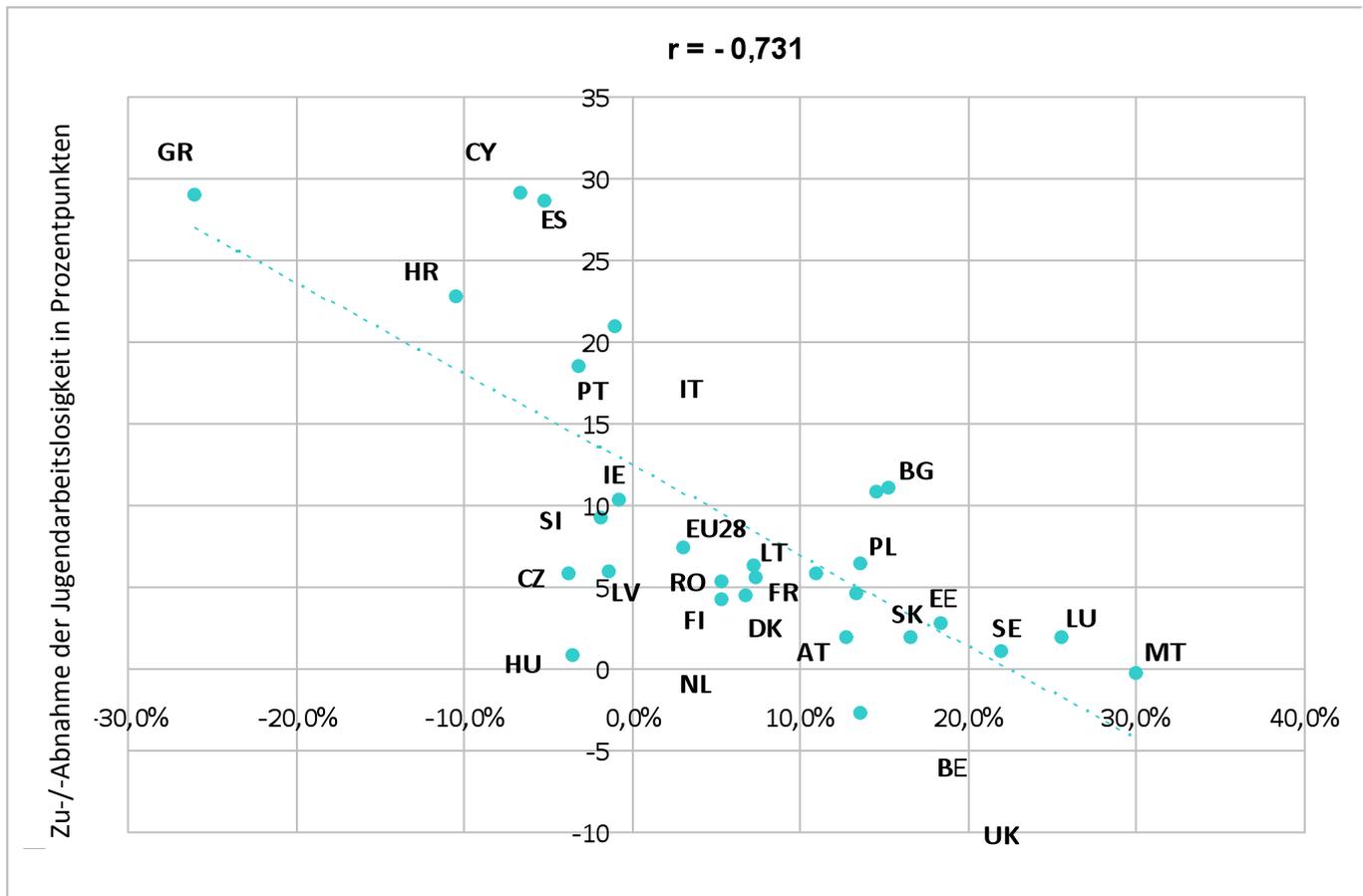
Eine Zusammenfassung der internationalen Studien über Mindestlöhne für junge Menschen für die britische Niedriglohnkommission kam zu dem Schluss: *„Die Effekte der Einführung eines Mindestlohns oder der Anhebung bestehender Mindestlöhne für junge Menschen im Allgemeinen auf die Beschäftigung sind überaus gering und in der großen*

Mehrzahl der Untersuchungen statistisch nur wenig signifikant“ (Croucher und White 2011: 91).

Unseres Wissens wurden die Auswirkungen des Billiglohns in Griechenland noch nicht evaluiert. Skeptische Stimmen sehen sich jedoch unter Umständen durch einen einfachen Vergleich der Beschäftigungsraten junger Menschen (ohne Kontrolle anderer Faktoren) bestätigt. Nach der Umsetzung der Reform von 2012 wäre zu erwarten gewesen, dass die Arbeitslosigkeit unter jungen Menschen unterhalb der Altersgrenze für den Billiglohn weniger stark steigt als unter jungen Menschen oberhalb dieser Altersgrenze (25 bis 29 Jahre). Um saisonale Effekte zu berücksichtigen, vergleichen wir die Werte für dasselbe Quartil der Jahre 2012 (Q1) und 2016 (Q1). Laut Daten aus der griechischen Arbeitskräfteerhebung und vom griechischen Statistikamt ist die Erwerbsquote unter Arbeitnehmern zwischen 20 und 24 Jahren um 13,04 % und jene unter Arbeitnehmern zwischen 25 und 29 Jahren um 9,60 % gesunken. Obgleich die jüngeren Arbeitnehmer einen Lohn unter Mindestlohniveau erhielten, sank die Erwerbsquote in dieser Altersgruppe stärker als bei älteren Arbeitnehmern.

Die Debatte über die Wirkung von Billiglöhnen für junge Arbeitnehmer bleibt zwar von Konflikten gekennzeichnet, doch sind sich die Forscher überwiegend einig, dass andere Instrumente zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit erfolgversprechender sind (siehe Zusammenfassung der Literatur in Anxo, Bosch und Rubery 2010: S. 14-22). Dazu zählen die Verbesserung und Ausweitung der Berufsausbildung entsprechend den zukünftigen Bedürfnissen des Arbeitsmarkts, insbesondere durch Einführung eines Lehrlingsausbildungssystems, sowie Wirtschaftswachstumsstrategien, die mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen schaffen. Die Bedeutung des Wirtschaftswachstums für die stark variierenden Jugendarbeitslosenquoten in der EU ist in Abbildung 1 dargestellt. Diese Abbildung untermauert zudem die Einschätzung, dass die extrem hohe Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland mit Löhnen unter Mindestlohniveau für junge Menschen nicht effektiv reduziert werden kann.

Abbildung 1: Korrelation zwischen der Veränderung des nominalen BIP (in Prozentpunkten) und dem Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit (bei 15- bis 24-Jährigen) (in Prozentpunkten) in den EU-Mitgliedstaaten zwischen 2008 und 2015



Quelle: Bosch 2015 (Berechnungen auf Basis von Eurostat 2015; Europäische Kommission 2015: Statistischer Anhang der Europäischen Wirtschaft, S. 18-19)

(3) Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen

In nur sechs EU-Mitgliedstaaten gibt es keine gesetzlichen Regelungen betreffend die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. In zwei dieser sechs Länder (Dänemark, Schweden) ist die hohe Tarifbindung auf die hohe Gewerkschaftsdichte in diesen Ländern zurückzuführen und bereits so hoch, dass ein solches Instrument nicht notwendig ist.

Die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten verfügt über gesetzliche Regelungen zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen. In einigen Ländern finden diese Regelungen für die meisten Branchentarifverträge regelmäßig Anwendung, in anderen Ländern wird der Mechanismus der Allgemeinverbindlicherklärung nur für einige Branchen genutzt. In anderen Ländern schließlich gibt es Regelungen, die dem Mechanismus der Allgemeinverbindlicherklärung funktional gleichwertig sind und die wir zum Teil bereits im Abschnitt über die Festlegung von Mindestlöhnen beschrieben haben. Wie Tabelle 1 zeigt, hat sich die Verfügbarkeit dieses Instruments für die Sozialpartner seit der letzten Krise erheblich verändert. In einigen Fällen lag dies an einer behördlichen Aussetzung, in anderen an regulatorischen Änderungen.

Tabelle 1: Anwendung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in den 28

EU-Mitgliedstaaten, Norwegen und der Schweiz

Frequently The majority of sectoral agreements are generally applicable.	Belgium, Finland, France, Luxembourg, Netherlands (Spain until 2010; Slovakia 2006 -2011; and Greece, Portugal and Romania until 2011).
Limited Only a limited number of sectors have agreements that are generally applicable.	Austria*, Bulgaria, Croatia, Czech Republic , Germany, Norway, Ireland, Slovenia, Switzerland (Portugal since 2012; Slovenia since 2010; Slovakia 2011 – 2013; Spain after 2010 and regulatory reforms).
Rarely Agreements that are generally applicable are very rare	Estonia, Hungary, Latvia, Poland (Romania since 2012)
Functional equivalents Most sectoral agreements are de facto generally applicable	Austria, Italy (Slovenia until 2009).
No legal requirements for extension	Cyprus, Denmark, Malta, Sweden, United Kingdom, Lithuania (Greece: suspension of extension mechanism since 2012).

Häufig Die meisten Branchentarifverträge sind allgemeinverbindlich.	Belgien, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande (Spanien bis 2010, Slowakei 2006-2011 und Griechenland, Portugal und Rumänien bis 2011).
Begrenzt Nur eine begrenzte Zahl von Branchen hat allgemeinverbindliche Verträge.	Österreich*, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Deutschland, Norwegen, Irland, Slowenien, Schweiz (Portugal seit 2012, Slowenien, seit 2010, Slowakei 2011-2013, Spanien nach 2010 und regulatorischen Reformen).
Selten Allgemeinverbindliche Verträge sind sehr selten.	Estland, Ungarn, Lettland, Polen (Rumänien seit 2012)
Funktional gleichwertig Die meisten Branchentarifverträge sind de facto allgemeinverbindlich.	Österreich, Italien (Slowenien bis 2009).
Keine gesetzlichen Vorgaben für die Allgemeinverbindlicherklärung	Zypern, Dänemark, Malta, Schweden, Vereinigtes Königreich, Litauen (Griechenland: Aussetzung des Mechanismus der Allgemeinverbindlicherklärung seit 2012).

* Nur in Sektoren und Berufsgruppen, die nicht der österreichischen Wirtschaftskammer angehören.

Quelle: IAO (2016a: 10).

Aufgrund von Bedenken, dass „Mitglieder“ versuchen könnten, ihren Tarifverträgen zum Nachteil von „Nichtmitgliedern“ Allgemeingültigkeit zu verschaffen, wird die Allgemeinverbindlicherklärung in allen Ländern von festgelegten Verfahren und zusätzlichen Kriterien der Repräsentativität der Verhandlungspartner oder von einem öffentlichen Interesse abhängig gemacht. Die Verfahren können die Beteiligung anderer Parteien vorschreiben, etwa im Rahmen einer aus drei Parteien bestehenden Kommission wie in Kroatien oder der Schweiz oder wie beim zentralen Tarifausschusses in Deutschland. Die Kriterien der Repräsentativität verlangen eine gewisse Größe der Gewerkschaften im Land (Bulgarien, Norwegen) oder der Arbeitgeber (Spanien), einen bestimmten Stimmenanteil bei den Wahlen der Gewerkschaftsvertreter (Luxemburg, Frankreich) oder eine bestimmte Tarifbindung (Niederlande 55 %, Bulgarien 25 %, Finnland, Slowenien, Schweiz, Portugal und Deutschland 50 %). In einigen Ländern gelten zusätzliche Vorschriften für Sektoren mit weniger ausgeprägten Kollektivverhandlungen und einer geringeren Repräsentativität. In diesen Fällen ist eine Allgemeinverbindlicherklärung möglich, wenn ein definiertes „öffentliches Interesse“ vorliegt, etwa in Deutschland, Kroatien, Frankreich und den Niederlanden. In Norwegen wird ein öffentliches Interesse

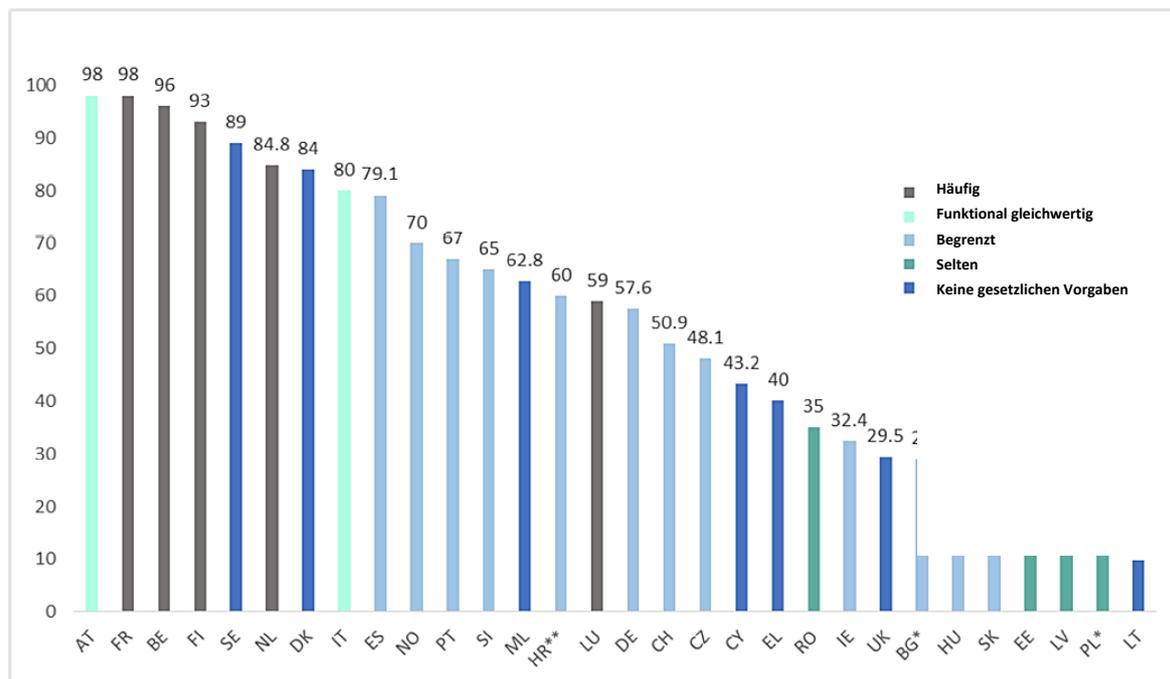
insbesondere in Sektoren mit einem hohen Anteil ausländischer Arbeitskräfte einschließlich entsandter Arbeitnehmer gesehen, in der Schweiz wiederum in Branchen mit einer hohen Mitarbeiterfluktuation (Hotelgewerbe, Tourismus und Dienstleistungssektor). Es gab nämlich deutliche Belege, dass es in diesen Branchen extrem schwierig war, autonome Kollektivverhandlungen zu entwickeln.

Ausnahmen von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen – zum Beispiel für kleine oder mittelständische Unternehmen – sind in der EU nicht bekannt, denn das Hauptziel einer Allgemeinverbindlicherklärung ist, dass der Tarifvertrag für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einer Verhandlungseinheit gelten soll, auch für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), in denen die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer gering ist. Das Kriterium des „öffentlichen Interesses“ für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen ist in einigen Ländern mit einem besonderen Schwerpunkt auf kleinen und mittelständischen Unternehmen eingeführt worden.

Die Allgemeinverbindlicherklärung ist ein häufig genutztes Instrument, wie Abbildung 2 zeigt. Sie erhöht und stabilisiert die Tarifbindung und schafft Anreize für Arbeitgeber, einem Arbeitgeberverband beizutreten. Da Arbeitgeber nicht die Möglichkeit haben, auf die Anwendung zu verzichten, treten sie lieber einem Arbeitgeberverband bei, um ein Mitspracherecht bei den Verhandlungen zu haben.

In der Literatur zu Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen ist häufig dargestellt, dass durch Allgemeinverbindlicherklärungen auch der Wirkungsbereich von Kollektivverhandlungen vergrößert werden kann. Vereinbarungen zu neuen Fragen wie Abgabesystemen für Lehrlinge, Fortbildungen oder der betrieblichen Altersversorgung können nur mit Erga-omnes-Wirkung umgesetzt werden, um Trittbrettfahrerverhalten (wie das Abwerben qualifizierter Arbeitskräfte) oder Wettbewerbsnachteile für tarifgebundene Unternehmen zu verhindern. Dies kann auch die Modernisierung von Branchen unterstützen, zum Beispiel durch neue Kompromisse zur Arbeitszeitflexibilität und zu Lohnskalen, die sodann in großem Maßstab und nicht für jedes Unternehmen einzeln umgesetzt werden.

Abbildung 2: Tarifbindung und Allgemeinverbindlicherklärung in den 28 EU-Mitgliedstaaten, Norwegen und der Schweiz



Quelle: IAO (2016: 11)

(4) Günstigkeitsprinzip

In den meisten europäischen Ländern sind Tarifverträge letztlich rechtsverbindlich. Ergänzend gibt es das Günstigkeitsprinzip, das verlangt, dass Tarifverträge für die Verhandlungspartner verbindlich sind und für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer gelten müssen, für die der Vertrag geschlossen wird. Der verbindliche Charakter der Verträge ist die Voraussetzung für ernsthafte Verhandlungen, die keinen Gedanken an eine Nichteinhaltung nach den Verhandlungen aufkommen lassen.

Laut IAO (2016) gestatten Bulgarien, Zypern, Lettland, Malta und Rumänien keine Abweichungen von Tarifverträgen. Die meisten anderen Länder überlassen es den Sozialpartnern, die spezifischen Bedingungen, unter denen Abweichungen unter Umständen möglich sind, und die spezifischen Arbeitsstandards festzulegen, von denen abgewichen werden darf. Ein sehr neues Gesetz in Frankreich gestattet Abweichungen von Arbeitszeitregelungen durch Verträge auf Unternehmensebene. In den letzten zwanzig Jahren verständigten sich die Sozialpartner in einigen Ländern (z. B. in Deutschland und Italien) in einigen Branchen auf sogenannte Öffnungs- oder Härtekláuseln, die zeitlich befristete Abweichungen vom Tarifvertrag gestatten, falls das Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten ist.

Öffnungs- bzw. Härteklauseln in Deutschland

In der deutschen Maschinenbauindustrie zum Beispiel muss das Unternehmen detailliert über seine wirtschaftliche Lage informieren. Normalerweise muss die Gewerkschaft – nicht der Betriebsrat – einen abweichenden Vertrag unterzeichnen. Eine Auswertung von rund 850 auf Unternehmensebene geschlossenen abweichenden Verträgen in Deutschland zeigt, dass dies in den meisten Fällen zu einer „ausgehandelten Dezentralisierung“ führt, da die Gewerkschaften im Gegenzug für Zugeständnisse bei den Arbeitszeiten und Löhnen (*quid pro quo*) Garantien in Bezug auf die Sicherung des Standorts oder den Verzicht auf Entlassungen und/oder Versprechen über Investitionen in Ausrüstung oder Fähigkeiten ausgehandelt haben. Die IG Metall überwachte diese Abweichungen sehr genau und konnte sicherstellen, dass zumeist nur Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten diese Abweichungen nutzten und nach Ablauf dieser Verträge wieder zu den vereinbarten Standards übergingen (Lehndorff und Haipeter 2011).

Es dürfte jedoch kaum davon auszugehen sein, dass sich diese positive Erfahrung auf Branchen und Länder mit vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen und einer schwachen Arbeitnehmervertretung auf der Unternehmensebene übertragen lässt. In einem solchen Umfeld bleiben die Arbeitnehmer ohne das Günstigkeitsprinzip möglicherweise ohne Schutz, wie es in Griechenland mit den abweichenden Verträgen der Fall zu sein scheint, die von den sogenannten „Personenvereinigungen“ – Arbeitnehmervertretern ohne Verhandlungsmacht – unterzeichnet wurden.

(5) Laufzeit, Nachbindung und Nachwirkung von Tarifverträgen

In den meisten EU-Ländern wird die Laufzeit der Verträge zwischen den Sozialpartnern selbst vereinbart (zum Beispiel in Österreich, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich) (IAO 2016a). In vielen Ländern schließen die Sozialpartner je Verhandlungseinheit mehr als einen Vertrag mit einer je nach Gegenstand anderen Laufzeit. In Deutschland beispielsweise haben Lohnabschlüsse gewöhnlich eine Laufzeit von ein bis zwei Jahren, während Verträge über umfassende Reformen wie die Einführung neuer gemeinsamer Lohnsätze für Arbeiter und Angestellte unbefristet sind und nur neu verhandelt werden, wenn eine der Parteien den Vertrag kündigt. Interventionen betreffend die Freiheit der Sozialpartner, über die Laufzeit von Tarifverträgen zu entscheiden, reduzieren indirekt den Wirkungsbereich der Verhandlungen.

In den meisten europäischen Ländern gilt die Nachbindung deutlich länger als in Griechenland. In Deutschland gilt sie im Falle eines Austritts aus einer Gewerkschaft oder einem Arbeitgeberverband unbegrenzt, bis die Regelungen des Tarifvertrags geändert werden. In Portugal, wo generell eine unbegrenzte Laufzeit galt, beträgt die Dauer der Nachbindung nun mindestens zwölf Monate und kann, sofern aktuell Kollektivverhandlungen stattfinden, auf 18 Monate verlängert werden. In Spanien hat die Nachbindung von Tarifverträgen seit der Gesetzesreform 2012 gewöhnlich eine Dauer von einem Jahr. Andererseits wird der Umfang der Nachwirkung – d. h. der „erworbenen Rechte“, die jeder Arbeitnehmer auch nach Kündigung oder Ablauf des Tarifvertrags, also nach

dem Ende der Nachbindung, geltend machen kann – im Allgemeinen von den Parteien selbst festgelegt, und gesetzliche Regelungen greifen erst dann, wenn in der Frage keine Einigung erzielt wird (zum Beispiel in Portugal, Spanien, Deutschland). Eine zwingende gesetzliche Einschränkung, welche die meisten Klauseln von der Nachwirkung ausnimmt, ist nicht Bestandteil der in Europa bestehenden regulatorischen Modelle in diesem Bereich.

Die Analyse der in Europa gängigen Praxis in Bezug auf Mindestlöhne und Kollektivverhandlungen lässt uns zu dem Schluss kommen, dass

- die Festlegung des Mindestlohns durch die Sozialpartner in Europa nicht unbekannt und definitiv eine gute Praxis ist, wenn die Sozialpartner einander vertrauen

- die Altersgrenze für Billiglöhne für junge Arbeitnehmer ungewöhnlich und in Griechenland unnötig hoch ist

- die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen eine gängige und anerkannte Praxis in Europa ist und die Anreize für Arbeitgeber erhöht, einem Arbeitgeberverband beizutreten, um ein Mitspracherecht bei den Verhandlungen zu haben

- das Günstigkeitsprinzip das Leitprinzip bei Kollektivverhandlungen in Europa ist; Abweichungen werden vermehrt akzeptiert, wenn die Sozialpartner die damit verbundenen Bedingungen und Verfahren festlegen

- es gängige Praxis ist, dass die Sozialpartner über die Laufzeit der Tarifverträge entscheiden; die Nachbindung ist im Allgemeinen länger als drei Monate und die Nachwirkung ist in ihrem Umfang nicht begrenzt.

Unsere allgemeine Schlussfolgerung lautet, dass das traditionelle griechische Modell in der EU nichts Außergewöhnliches ist. Es weist zahlreiche Ähnlichkeiten zum belgischen, deutschen und finnischen Modell auf. Zudem hat es in der Vergangenheit gut funktioniert. Die griechischen Sozialpartner fanden beim Thema Mindestlohn stets einen Kompromiss, ohne einen Schlichter anrufen zu müssen oder ein staatliches Eingreifen notwendig zu machen. Eine weitere unserer Schlussfolgerungen lautet, dass die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen ein Instrument ist, das in der EU breite und erfolgreiche Anwendung findet. Es wurde vor allem in Ländern, die sich in einer Krise befanden, abgeschwächt oder abgeschafft, um die Löhne innerhalb kurzer Zeit zu senken, was für ein nachhaltiges Kollektivverhandlungssystem im Zuge einer Erholung der Konjunktur jedoch nicht empfehlenswert ist.

3.4.5 Hauptergebnisse von Vergleichsstudien zu den Auswirkungen von Kollektivverhandlungen

Alle relevanten Studien zu den Auswirkungen von Kollektivverhandlungen auf die Lohnstreuung zeigen, dass die Lohnungleichheit in Ländern geringer ist, in denen die Verhandlungen auf Verbandsebene geführt werden und die Mindestlöhne hoch sind. Eine neuere Studie des IWF zur Wirkung verschiedener Lohnbildungsverfahren ergab, dass „die Erosion von Arbeitsmarktinstitutionen in fortgeschrittenen Volkswirtschaften mit einer Zunahme der Einkommensungleichheit in Verbindung gebracht wird“ (Jaumotte und Buitron 2015: 27). Die jüngsten Entwicklungen in Griechenland bestätigen diese Ergeb-

nisse.

Die Änderungen am Kollektivverhandlungssystem in Griechenland wurden von der Überlegung angetrieben, dass eine Dezentralisierung des Lohnbildungssystems die Flexibilität des Arbeitsmarkts erhöhen und die Schaffung von Arbeitsplätzen anregen würde. Die höhere Einkommensungleichheit wurde als der Preis angesehen, der für Verbesserungen bei der Beschäftigung leider zu zahlen war.

Empirische Vergleichsstudien zu den Auswirkungen von Kollektivverhandlungen stützen die These, dass zwischen der Dezentralisierung und der wirtschaftlichen Wirksamkeit solch ein einfacher Zusammenhang besteht, indes nicht. Die Hauptergebnisse einiger neuerer Studien und der Durchsicht bestehender empirischer Untersuchungen (IAO 2016b; Hayter und Weinberg 2011; Braakmann und Brandl 2016; Eurofound 2015; Traxler, Blaschke und Kittel 2001) sind:

- Die Wirksamkeit zentralisierter und koordinierter Lohnbildungssysteme ist höher als die von zersplitterten, unkoordinierten und dezentralisierten Systemen. Die Kriterien für die Wirksamkeit waren hauptsächlich der Abbau der Arbeitslosigkeit, der Anstieg der Reallöhne parallel zum Anstieg der Produktivität, die Einkommensverteilung und Produktivitätseffekte.
- Die Bindung zwischen verschiedenen Verhandlungsebenen und die Beherrschbarkeit des Gesamtsystems sind für die Nachhaltigkeit, Flexibilität und Leistungsfähigkeit wichtiger als eine einzelne Institution.

Die statistisch hoch entwickelten Studien zu den wirtschaftlichen Auswirkungen nationaler Kollektivverhandlungssysteme erklären häufig nicht die Gründe für die positiven Ergebnisse koordinierter Lohnsysteme. Fallstudien zu Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen auf Länder- und Branchenebene haben hier Licht ins Dunkel gebracht und geholfen, diese Gründe zu verstehen. Tarifverträge mit hoher Bindung oder allgemeiner Anwendbarkeit:

- schaffen Wettbewerbsgleichheit für Unternehmen. Sie können in Fähigkeiten investieren und erfahrene Mitarbeiter binden, indem sie angemessene Löhne zahlen, ohne von Wettbewerbern ausgestochen zu werden, die nicht an einen Tarifvertrag gebunden sind;
- sorgen dafür, dass Unternehmen den Wettbewerb nicht über Lohnsenkungen, sondern über eine bessere Arbeitsorganisation und eine bessere Qualität der Produkte oder Dienstleistungen austragen;
- senken die Transaktionskosten für Unternehmen, indem sie anerkannte Verfahren für die Festlegung von Arbeitsstandards schaffen. Besonders hilfreich ist dies für kleine und mittelständische Unternehmen ohne eigene Personalabteilung und/oder mit knappen finanziellen Mitteln;
- schaffen sozialen Frieden durch die Entwicklung anerkannter Sozialnormen;
- schaffen Anreize für Arbeitgeber, Arbeitgeberverbänden beizutreten, um ein Mitspracherecht bei Kollektivverhandlungen zu haben;
- vergrößern die Verteilungskonkordien und erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass Makro-Effekte in Bezug auf die Beschäftigung und die Inflation berücksichtigt werden;
- bauen die Bürokratie in der Wirtschaft ab, indem sie Arbeitsstandards an die spezifi-

schen Bedürfnisse der verschiedenen Branchen anpassen und den Staat von Interventionen bei der Lohnbildung entlasten;

- erweitern den Wirkungsbereich und den zeitlichen Horizont von Kollektivverhandlungen. Dies unterstützt Verhandlungen zu neuen Fragestellungen wie der Verbesserung von Qualifikationen, Innovationen oder der Produktivitätssteigerung;
- können helfen, die Ungleichbezahlung von Männern und Frauen abzubauen, wenn die Sozialpartner sich in dieser Frage einigen und proaktiv gemeinsame Anstrengungen unternehmen, diese Lohnunterschiede zu reduzieren;
- helfen bei der Umsetzung des Grundsatzes des gleichen Lohns für gleiche Arbeit – sektorübergreifend und in der gesamten Volkswirtschaft;
- verbessern die soziale Absicherung gefährdeter Arbeitnehmer, die keine Verhandlungsmacht besitzen.

Die wissenschaftliche Forschung zeigt auch, dass diese positiven Wirkungen sich nicht automatisch einstellen. Bei defensiven Akteuren könnte zum Beispiel der Wirkungsbereich von zentralisierten und koordinierten Kollektivverhandlungen begrenzt bleiben oder sie könnten sich ausschließlich auf kurzfristige Verteilungsfragen konzentrieren. Daher sind positive Ergebnisse nur zu erwarten, wenn:

- starke, repräsentative und vernünftige Sozialpartner die Bedürfnisse verschiedener Gruppen von Arbeitnehmern sowie verschiedener Arten von Unternehmen, vor allem die Bedürfnisse von KMU, berücksichtigen;
- die Sozialpartner Vertrauen entwickeln und daher in gutem Glauben verhandeln;
- die Sozialpartner gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um bei den Verhandlungen neue Fragen zu behandeln, zum Beispiel Eingliederung junger Menschen, Produktivität, Innovation, Wachstum, Verbesserung von Qualifikationen, Geschlechtergleichstellung;
- der Staat Kollektivverhandlungen durch einen stabilen regulatorischen Rahmen unmissverständlich unterstützt.

Diese kurze Übersicht über die neuesten Studien zeigt, dass Länder Wahlmöglichkeiten haben und es keine unvermeidlichen Austauschbeziehungen zwischen Ungleichheit und Beschäftigung gibt. Sie zeigt auch, dass koordinierte Lohnbildungssysteme zu besseren Ergebnissen führen als zersplitterte Kollektivverhandlungssysteme, wie sie im aktuellen griechischen System bestehen. Diese positiven Ergebnisse sind jedoch nicht automatisch ein Nebenprodukt formaler Vorschriften und Regelungen, sondern setzen engagierte, proaktive Akteure und einen stabilen, zuverlässigen und innovativen institutionellen Rahmen voraus. Durch die bewährten Verfahren, besonders in den nordeuropäischen Ländern, ist auch bekannt, dass der Staat eine wichtige Rolle bei der Schaffung eines innovativen Umfelds spielt, das die Sozialpartner dazu ermuntert, Verhandlungen auf neue Fragen wie die Produktivität oder die Verbesserung von Fähigkeiten auszuweiten.

3.4.6 Unsere Erkenntnisse

Bei unserer Analyse des griechischen Arbeitsmarkts und des Kollektivverhandlungssystems sowie bei den Anhörungen von Fachleuten der Regierung und Vertretern von

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf nationaler und Branchenebene kamen wir zu den folgenden Schlussfolgerungen:

- Das Vertrauen zwischen den Sozialpartnern in Griechenland ist groß. Dies wurde von den Sozialpartnern sehr nachdrücklich und unabhängig voneinander betont. Dieses offen zum Ausdruck gebrachte, außerordentlich große Vertrauen findet sich nicht in vielen anderen Ländern und ist angesichts der schwierigen sozialen und wirtschaftlichen Lage, die heute in Griechenland herrscht, alles andere als nebensächlich. Dieses Vertrauen ist ein kostbares Sozialkapital und eine unverzichtbare Ressource für alle künftigen Wachstumsstrategien.

- Die Bedürfnisse von kleinen und mittelständischen Unternehmen werden berücksichtigt. Große Unternehmen spielen bei Kollektivverhandlungen keine dominierende Rolle und setzen keine für KMU untragbaren Arbeitsstandards fest.

- Die Sozialpartner verstehen die schwierige Situation der griechischen Wirtschaft und sind bereit, Verantwortung zu übernehmen, ohne zum alten System zurückzukehren.

Wir sind jedoch auch zu folgenden Schlüssen gekommen:

- Der Wirkungsbereich der Kollektivverhandlungen in Griechenland ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ eng gefasst und schließt neue Fragen und Problemstellungen wie lebenslanges Lernen, Eingliederung junger Menschen, Arbeitszeitflexibilität, Abbau der Ungleichbezahlung von Männern und Frauen, bessere Vereinbarkeit von Arbeits- und Privatleben oder Verbesserungen der Produktivität nicht ausreichend ein.

- der „nationale Manteltarifvertrag 2014“ ist mit dem erklärten Interesse an einer Zusammenarbeit in Fragen wie Berufsausbildung, soziale Sicherung, Wettbewerbsfähigkeit, Unternehmertum und Innovation ein vielversprechender Schritt nach vorn, wenngleich diese nach wie vor untermauert und umgesetzt werden müssen. Dies hängt jedoch auch von der Untermauerung und Umsetzung einer langfristigen Qualifikations- und Wachstumsstrategie durch den griechischen Staat ab.

- Arbeiter und Angestellte werden nicht immer gleich behandelt.

- Der geschlechterspezifischen Unterschied in der Wirtschaft ist groß (IAO 2013).

- Die Bezahlung hängt zu stark vom Dienstalter oder der Dauer der Zugehörigkeit zum Unternehmen ab, was junge Arbeitnehmer diskriminiert und auch ältere Arbeitnehmer benachteiligen kann, falls sie auf dem Arbeitsmarkt mit billigeren jüngeren Arbeitnehmern konkurrieren – was auf dem extrem flexiblen griechischen Arbeitsmarkt mit seinen starken Fluktuationen zunehmend der Fall ist. Wir stimmen jedoch zu, dass Berufserfahrung in einem Unternehmen oder Sektor dazu beiträgt, Kenntnisse und Fähigkeiten zu verbessern und zu erweitern sowie die Produktivität zu steigern. Lohnerhöhungen entsprechend der Verbesserung der Produktivität belohnen nicht nur eine höhere Produktivität, sondern helfen den Unternehmen zudem, erfahrene Arbeitskräfte zu binden.

Die Änderung des Inhalts von Tarifverträgen und die Ausweitung ihres Geltungsbereichs müssen von den Sozialpartnern selbst ausgehandelt werden. Sie müssen sich selbst über diese Punkte verständigen und spezifische Lösungen für den griechischen Arbeitsmarkt entwickeln. Dies ist überaus wichtig, damit diese Änderungen von den Unternehmen und den Arbeitnehmern akzeptiert werden, und ist die Voraussetzung für

eine erfolgreiche Umsetzung neuer modernisierter Arbeitsstandards.

3.4.7 Rechtlicher Rahmen für die Empfehlungen

Die Leitprinzipien in Bezug auf die Löhne sind in der Europäischen Sozialcharta enthalten, die auf „das Recht der Arbeitnehmer auf ein Arbeitsentgelt [...], welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern“ verweist (Art. 4 Absatz 1). Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (1989) erklärt, dass ein „gerechtes Arbeitsentgelt“ ein soziales Grundrecht ist (Art. 5). Die Grundrechtecharta der EU erklärt eindeutig: „Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen“ (Art. 31 Absatz 1).

Die IAO-Übereinkommen 26 (1928) und 131 (1970) schreiben Kriterien vor, die bei der Festlegung des Mindestlohns zu beachten sind: die Bedürfnisse der Arbeitskräfte und ihrer Familien, das allgemeine Lohnniveau im Land, die Lebenshaltungskosten, Sozialleistungen und der Lebensstandard anderer gesellschaftlicher Gruppen.

Mit Bezug auf Kollektivverhandlungen findet sich in der griechischen Verfassung keine ausdrückliche Garantie. In Art. 22 Absatz 2 der Verfassung werden jedoch Kollektivverhandlungen erwähnt, und Art. 23 Absatz 1 verpflichtet den Staat zum Schutz der Rechte von Gewerkschaften. Art. 23 Absatz 2 garantiert den Gewerkschaften das Recht zu streiken; als allgemeine Regel gilt, dass sie das Recht im Rahmen von Kollektivverhandlungen nutzen. Darüber hinaus ist Griechenland auf europäischer und internationaler Ebene wie andere EU-Mitgliedstaaten einer Vielzahl von Vorschriften zur Tarifautonomie unterworfen.

EU-Ebene:

Art. 28 der Grundrechtecharta der EU garantiert das Recht auf Kollektivverhandlungen, das zurückgeht auf

- a) Art. 6 der Europäischen Sozialcharta, der spezifische Maßnahmen vorsieht, „um die wirksame Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen zu gewährleisten“ und
- b) das Recht auf Aushandlung und Abschluss von Tarifverträgen gemäß Art. 12 der Charta der Europäischen Gemeinschaft von 1989.

Internationale Ebene:

IAO-Übereinkommen 98/1949 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen. Sie enthält einen Verweis auf eine Pflicht von Staaten, „im weitesten Umfang die Entwicklung und Anwendung von Verfahren zu fördern, durch die Arbeitgeber oder Organisationen von Arbeitgebern einerseits und Organisationen von Arbeitnehmern andererseits freiwillig über den Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen zur Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen verhandeln können“ (Art. 4).

IAO-Übereinkommen 150/1978 über die Verpflichtung der Staaten, Vorkehrungen zu treffen, „um innerhalb des Systems der Arbeitsverwaltung Beratungen, Zusammenarbeit

und Verhandlungen zwischen den öffentlichen Stellen und den maßgebenden Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer – oder gegebenenfalls den Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer – zu gewährleisten“ (Art. 5 Absatz 1).

IAO-Übereinkommen 151/1978 über den Schutz des Vereinigungsrechtes im öffentlichen Dienst verpflichtet die Staaten „die uneingeschränkte Entwicklung und Anwendung von Verfahren und Einrichtungen zur Aushandlung von Beschäftigungsbedingungen zwischen den beteiligten öffentlichen Stellen und den Verbänden der öffentlich Bediensteten oder von anderen Verfahren zu fördern, die eine Mitwirkung der Vertreter der öffentlich Bediensteten an der Festsetzung dieser Bedingungen erlauben“ (Art. 7).

IAO-Übereinkommen 154/1981 enthält eine umfassende Definition von Kollektivverhandlungen als: „alle Verhandlungen, die zwischen einem Arbeitgeber, einer Gruppe von Arbeitgebern oder einem oder mehreren Arbeitgeberverbänden einerseits und einem oder mehreren Arbeitnehmerverbänden andererseits stattfinden, um

- die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen festzulegen; und/oder
- die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu regeln; und/oder
- die Beziehungen zwischen Arbeitgebern oder ihren Verbänden und einem oder mehreren Arbeitnehmerverbänden zu regeln.“

Dasselbe Übereinkommen erklärt, dass „durch die innerstaatliche Praxis bestimmt werden [kann], inwieweit der Ausdruck „Kollektivverhandlungen“ im Sinne dieses Übereinkommens auch Verhandlungen mit diesen Vertretern einschließt“ (Art. 3 Absatz 1) und in diesem Fall „nötigenfalls geeignete Maßnahmen zu treffen [sind], um zu gewährleisten, dass das Vorhandensein solcher Vertreter nicht dazu benutzt wird, die Stellung der beteiligten Arbeitnehmerverbände zu untergraben“ (Art. 3 Absatz 2).

IAO-Empfehlung 91 (1951) legt fest, dass angepasste Einrichtungen „zur Verhandlung über Gesamtarbeitsverträge sowie für den Abschluss, die Änderung und die Erneuerung solcher Verträge“ geschaffen werden müssen (Art. 1 Absatz 1). Sie unterscheidet sich vom vorherigen Übereinkommen hinsichtlich der Definition der Tarifvertragsparteien und zählt zu den Verhandlungsparteien auch „mangels solcher Verbände Vertreter der beteiligten Arbeitnehmer, die von diesen nach gesetzlicher Vorschrift ordnungsmäßig gewählt und bevollmächtigt sind“ (Art. 2 Absatz 1).

IAO-Empfehlung 163 erklärt, dass die Mitglieder alle Maßnahmen treffen müssen, „um die Gründung und Entwicklung von freien, unabhängigen und repräsentativen Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer auf freiwilliger Grundlage zu erleichtern“ (Art. 2), die „für die Zwecke von Kollektivverhandlungen anerkannt werden“ (Art. 3). Entsprechend dieser Empfehlung ist die Möglichkeit zu Kollektivverhandlungen auf jeder Ebene gegeben, einschließlich jener des Betriebs, des Unternehmens, des Wirtschaftszweigs, der Wirtschaftsgruppe oder der regionalen oder nationalen Ebene.

Autonome Kollektivverhandlungen sind ein wesentliches Element des europäischen Sozialmodells. Sie sind nicht nur eine Quelle für Vorschriften, die von unabhängigen Sozialpartnern ausgearbeitet werden, sondern auch einer der für alle IAO-Mitgliedstaaten verbindlichen Kernarbeitsstandards. Sie dienen als ein Instrument, das die Umsetzung und Anwendung des Rechts der Europäischen Union erleichtert (zum Beispiel Art. 11 Richtlinie 2002/14/EG). Noch bedeutender ist jedoch der Umstand, dass sie ein wesentlicher Bestandteil der Demokratie sind, indem sie der Erwerbsbevölke-

rung eine Mitsprachemöglichkeit bieten. Sie sind ein Instrument zur Teilhabe am wirtschaftlichen Entscheidungsprozess, das wesentliche prozedurale Merkmale umfasst, und nicht einfach dazu dient, wirtschaftliche Effizienz zu erreichen. Dies bestätigte auch das Europäische Gericht erster Instanz mit seinem Urteil vom 17. Juni 1998 (Az. T-135/96).

Die Tarifautonomie kann bei der Vorbereitung von Maßnahmen zur Reaktion auf wirtschaftliche, finanzielle und soziale Krisensituationen nicht ignoriert oder beiseite gewischt werden. Eine wirtschaftliche Notlage kann einen „Ausnahmestand“ in Bezug auf ein solches grundlegendes Prinzip aller europäischen regulatorischen Systeme nicht rechtfertigen. Die strukturelle Bedeutung der Tarifautonomie wird nicht nur durch das internationale und das Gemeinschaftsrecht anerkannt, sondern auch durch die geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten.

3.4.8 Die Empfehlungen

Die Änderungen am regulatorischen Rahmen für den Mindestlohn und Kollektivverhandlungen, die seit 2010 in Griechenland vorgenommen wurden, waren in erster Linie durch kurzfristige Überlegungen motiviert, eine interne Abwertung zu erreichen. Diese interne Abwertung wurden realisiert durch (a) direkte Interventionen bei der Lohnbildung und (b) die Schwächung der Institutionen für Kollektivverhandlungen auf nationaler und Branchenebene, um die Löhne wieder wettbewerbsfähiger zu machen. Die wichtigsten Instrumente waren: Senkung des Mindestlohns und Ausschluss von Kollektivverhandlungen zu dieser Frage, Abschaffung des Günstigkeitsprinzips, Abschaffung des Gewerkschaftsvorrechts, Abweichungen auf Betriebsebene auszuhandeln, Beschränkung der Nachbindung und des Umfangs der Nachwirkung von Tarifverträgen, vorübergehende Aussetzung des Mechanismus zur Allgemeinverbindlicherklärung, Schwächung des Schlichtungsmechanismus und direkte Eingriffe in Tarifverträge für den öffentlichen Dienst, um die vereinbarten Löhne zu senken.

Die frühere Normenhierarchie, bei der Verträge auf nationaler und Branchenebene Vorrang hatten, wurde abgeschafft und Verhandlungen auf Unternehmensebene oder unilaterale Entscheidungen von Arbeitgebern, die nicht Mitglieder in Arbeitgeberverbänden waren, wurden der vorherrschende Mechanismus zur Lohnbildung.

Die Auswirkungen dieser Interventionen auf die Löhne waren extrem stark. Zwischen 2009 und 2013 sanken die Durchschnittslöhne deutlich. Die beabsichtigte interne Abwertung wurde innerhalb sehr kurzer Zeit erreicht. Die negative Nebenwirkung war eine spürbare Zunahme der Einkommensungleichheit und der Armut. Darüber hinaus nahm die Tarifbindung deutlich ab, und die Sozialpartner wurden so stark geschwächt, dass sie nicht mehr in der Lage waren, die Löhne am Arbeitsmarkt festzulegen.

Mit den aktuellen Vorschriften des Landes wurde die Aushöhlung von Kollektivverhandlungen auf nationaler und Sektorebene nicht gestoppt und dürfte sich in den nächsten Jahren sogar weiter fortsetzen, da Arbeitgeber immer weniger in der Lage sind, Tarifverträge zu schließen, wenn nicht alle Unternehmen eines Sektors daran gebunden sind. Folglich könnten die ohnehin bereits hohe Ungleichheit und Armut sogar noch zunehmen.

Die in den letzten Jahren vorgenommenen Änderungen am Mindestlohn- und Kollektivverhandlungssystem können als einseitige und defensive Reaktion auf die Krise charak-

terisiert werden. Nach vielen kurzfristigen Eingriffen in den griechischen Arbeitsmarkt in den letzten Jahren setzt die notwendige Rückkehr zu einem langfristigen Wachstumspfad einen stabilen regulatorischen Rahmen voraus. Eine solche Strategie erfordert starke, repräsentative Sozialpartner, institutionelle Stabilität und die Verknüpfung der Kollektivverhandlungen und des sozialen Dialogs mit einer Wachstumsstrategie.

Der regulatorische Rahmen für den Mindestlohn und für Kollektivverhandlungen muss mit neuem Leben erfüllt werden, und staatliche Interventionen in Bereichen, die der Verhandlungsfreiheit unterliegen, müssen enden. Dies ist die Voraussetzung, damit die Sozialpartner über die oben erwähnten neuen Themen sowie über den Abbau der untragbar hohen Einkommensungleichheit und Armut verhandeln können, KMU von Transaktionskosten entlastet werden und ein stabiles Umfeld für Investoren sowie für Arbeitnehmer und ihre Familien geschaffen wird.

Auf Grundlage dieser Überlegungen schlagen wir die folgenden Änderungen am Rechtsrahmen für den Mindestlohn und Kollektivverhandlungen vor:

Empfehlung 5: Die Sozialpartner sollten nach Beratungen mit unabhängigen Sachverständigen und unter Berücksichtigung der Verfassung der griechischen Wirtschaft sowie der Aussichten in Bezug auf Produktivität, Preise, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Einkommen und Löhne über Erhöhungen des Mindestlohns entscheiden. Ihre Vereinbarung hat automatische eine Erga-omnes-Wirkung.

Die Beteiligung der Sozialpartner an der Festlegung des Mindestlohns ist gängige Praxis in Europa und vielen Ländern außerhalb Europas. Diese Beteiligung ist notwendig, da die Sozialpartner die Akteure sind, die über die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und die für Unternehmen aller Branchen tragbare Höhe des Mindestlohns am besten informiert sind. Entsprechend den unterschiedlichen Landestradi­tionen und Lohnsystemen wurden die Sozialpartner in der EU in unterschiedlicher Weise an der Festlegung des Mindestlohns beteiligt. In einigen Ländern entscheiden die Sozialpartner über die Höhe des Mindestlohns, und der Staat setzt ihn per Verordnung um. In anderen Ländern werden die Sozialpartner zwar konsultiert, doch liegt die endgültige Entscheidung über Erhöhungen des Mindestlohns beim Staat, zum Beispiel in Frankreich. Beide Modelle stehen mit dem IAO-Übereinkommen 131 (Übereinkommen über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970) im Einklang.

Es gibt keine Belege dafür, dass ein Modell einem anderen überlegen wäre. Die Forschungen zeigen aber, wie eng die Modelle mit der unterschiedlichen Geschichte und Architektur der nationalen Lohnsysteme verknüpft sind. Bei der Festlegung des Mindestlohns spielt der Staat in Ländern, in denen das System der Kollektivverhandlungen schwach ist und/oder die Sozialpartner einander kaum vertrauen und nicht bereit sind, gemeinsam die Verantwortung dafür zu übernehmen, zumeist eine bedeutendere Rolle. Wenn sich die Sozialpartner gegenseitig vertrauen, wird sich keine der beiden Seiten gegen angemessene Lohnerhöhungen sperren. Das Instrument des Mindestlohns ist gegen willkürliche Eingriffe der Politik geschützt, und der Mindestlohn wird entsprechend den wirtschaftlichen Verhältnissen allmählich steigen.

Bei den Gesprächen unseres Gremiums mit den Sozialpartnern in Athen, waren beide Seiten einhellig der Meinung, dass sie den Mindestlohn in Zukunft gern wieder aushan-

deln wollen. Sorgen bereitete uns, dass die Interessen kleiner und mittelständischer Unternehmen möglicherweise nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Die Vertreter der Arbeitgeberverbände und insbesondere von jenen, zu deren Mitgliedern viele Kleinunternehmen zählen, versicherten uns, dass ihre Interessen berücksichtigt wurden und sie häufig als Vermittler zwischen den Gewerkschaften und anderen Arbeitgebern fungierten. Alle Verbände und Organisationen der Sozialpartner waren sich einig, dass diese Verhandlungen in der Vergangenheit in vollem gegenseitigem Vertrauen stattfanden und dieses Vertrauen nach wie vor bestehe. Sie brachten auch ihre Auffassung zum Ausdruck, dass sich die wirtschaftliche Situation geändert habe und eine baldige Rückkehr zum Mindestlohniveau wie vor der Krise sowie Erhöhungen des Mindestlohns wie vor 2009 in naher Zukunft weder empfehlenswert noch möglich seien.

Um zu gewährleisten, dass die Verfassung der griechischen Wirtschaft berücksichtigt wird, sollte ein Konsultationsprozess mit unabhängigen Sachverständigen – wie bereits im Gesetz 4172/2013 festgeschrieben – der Entscheidung der Sozialpartner vorausgehen.

Empfehlung 6: Der Lohn unter Mindestlohniveau für junge Arbeitnehmer wird durch einen von der Erfahrung abhängigen, verringerten Satz von 85 % im ersten und von 95 % im zweiten Berufserfahrungsjahr ersetzt. Lehrlinge und Studenten in Praktika mit einer Dauer von bis zu drei Monaten, die laut ihrem Lehrplan vorgeschrieben sind, sind davon ausgenommen. Die Sozialpartner entscheiden über die jeweiligen Löhne unter Mindestlohniveau und deren Anhebung.

Löhne unter Mindestlohniveau („Billiglöhne“) für Personen ohne Berufserfahrung sind gerechtfertigt, solange diese noch am Arbeitsplatz ausgebildet werden; die niedrigeren Löhne tragen der geringeren Produktivität Rechnung. Auf diese Weise kann der Übergang von der Schulzeit zum Berufsleben vereinfacht werden. Aus rechtlichen Gründen würden wir es vorziehen, wenn der „Billiglohn“ nicht an das Alter, sondern an die Berufserfahrung gekoppelt wird, auch wenn in der Praxis überwiegend junge Menschen diesen Billiglohn erhalten werden.

Die EU-Gesetzgebung verbietet eine Diskriminierung bzw. Ungleichbehandlung aufgrund des (niedrigen oder hohen) Alters. Der Europäische Gerichtshof hatte zu entscheiden, ob der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst in Deutschland mit diesem Grundsatz vereinbar ist: Der Tarifvertrag hatte die Vergütungen neu eingestellter Personen nach Maßgabe des Alters festgesetzt. Ein Angestellter, der im Alter von 21 Jahren zu arbeiten begann, hätte dabei weniger verdient als eine Person, die mit 27 Jahren eingestellt wurde – jeweils bei gleicher Arbeit und beide ohne Berufserfahrung. Der EuGH entschied, dass eine Diskriminierung aufgrund des Alters vorlag (EuGH 8. September 2011 – C-297/10, C-298/10 – Hennigs). Das Gericht wird sehr wahrscheinlich genauso entscheiden, wenn der konkrete Fall nicht mit Bedingungen in einem Tarifvertrag zu tun hat, sondern mit einem gesetzlichen Lohn unter Mindestlohniveau aufgrund des Alters; das Problem des ungleichen Ausgangspunkts ist das gleiche.

Diese Einschätzung wird durch eine neue Studie bestätigt, die vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben wurde und sich mit der Rolle der Europäischen Sozialcharta bei der Umsetzung der Grundrechtecharta der EU befasst (de Schutter, 2016). Sie bezieht sich auf eine Entscheidung des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte (ECSR), der die Ansicht äußerte, dass der

griechische Billiglohn möglicherweise gegen Artikel 4 Absatz 1 der Sozialcharta verstoße, der das Recht auf ein angemessenes Arbeitsentgelt garantiert, und fortfuhr: (de Schutter, a.a.O. S. 34): „Weil darüber hinaus das ‚Ausmaß der Absenkung des Mindestlohns und die Art und Weise, wie sie auf alle Arbeitnehmer unter 25 Jahren Anwendung findet, auch mit Rücksicht auf die Schwere der Wirtschaftskrise, von der Griechenland betroffen ist, unverhältnismäßig sind‘, war der Ausschuss der Auffassung, dass diese Maßnahme, wenngleich sie mit dem Ziel eingeführt wurde, den Eintritt junger Arbeitnehmer in den Beschäftigungsmarkt zu fördern, zu einer Diskriminierung aufgrund des Alters entgegen dem Verweis auf Schutz vor Diskriminierung in der Präambel der Charta von 1961 führte.“

Berufserfahrung ist ein objektiver Grund, der auch in der wirtschaftlichen Begründung für Löhne unter Mindestlohniveau für einen einfacheren Übergang von der Ausbildung in das Berufsleben angeführt wird. Darüber hinaus ist das Alter ein weniger zuverlässiger Indikator für die Berufserfahrung als in der Vergangenheit, als die meisten jungen Menschen nach der weiterführenden Schule in den Arbeitsmarkt eintraten. Mit der Verlängerung der höheren Bildung und in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit treten viele junge Menschen später in den Arbeitsmarkt ein als in der Vergangenheit. Wenn sie in ihrer ersten Anstellung älter sind als 25 Jahre, haben sie Anspruch auf den Mindestlohn für Erwachsene, auch wenn sie keine Berufserfahrung besitzen; das könnte ihnen den Übergang in den Arbeitsmarkt erschweren.

Die Sozialpartner werden beachten müssen, dass Artikel 4 Absatz 1 der Europäischen Sozialcharta auch bei der Festlegung der Arbeitsentgelte unerfahrener Arbeitskräfte einzuhalten ist.

Die geplante Umsetzung des Lehrlingsausbildungssystems in Griechenland darf durch die Mindestlohnregelung nicht behindert werden. Unternehmen werden sich nicht für die duale Ausbildung einsetzen und Lehrlinge einstellen, wenn die Kosten zu hoch sind. Aktuell beträgt der Mindestlohn für Lehrlinge bei sechs Arbeitsstunden pro Tag 75 % des Billiglohns für junge Arbeitnehmer. In Zukunft sollten die Sozialpartner über den konkreten Betrag der Ausbildungsvergütung entscheiden. Artikel 4 Absatz 1 der Europäischen Sozialcharta gilt in diesem Fall nicht.

Empfehlung 7: Repräsentative Tarifverträge können vom Staat auf Verlangen einer der Verhandlungsparteien auf einen ganzen Sektor oder eine ganze Berufsgruppe ausgeweitet werden. Tarifverträge sind dann repräsentativ, wenn 50 % der Arbeitnehmer in der Verhandlungseinheit daran gebunden sind. Die Regierung und die Sozialpartner schaffen ein Verwaltungssystem für die zuverlässige Überwachung der Zahl der Arbeitnehmer. Bei schweren Problemen auf dem betreffenden Arbeitsmarkt (hohe Arbeitskräftefluktuation, hoher Anteil von Geringverdienern, Wettbewerbsverzerrungen) und bei Vorliegen eines anderen öffentlichen Interesses (z. B. Einführung eines Lehrlingsausbildungssystems) sind Allgemeinverbindlicherklärungen ebenfalls möglich. Die Entscheidung über die Allgemeinverbindlicherklärung eines Vertrags wird vom Arbeitsminister nach Rücksprache mit den Sozialpartnern getroffen.

Tarifverträge, die über den unmittelbaren Betrieb oder die Unternehmensebene hinaus Bindung besitzen, werden zurecht als eines der einzigartigen institutionellen Merkmale des europäischen Sozialmodells angesehen. Die bewährten Verfahren in vielen euro-

päischen Ländern bilden die Grundlage für unseren Vorschlag. Eine Allgemeinverbindlicherklärung aufgrund eines „öffentlichen Interesses“ folgt auch dem bewährten europäischen Verfahren, in nur locker organisierten Teilen des Arbeitsmarktes, in denen die Gewerkschaften und die Arbeitgeber keine stabilen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufbauen können, angemessene Löhne zu garantieren und Vereinbarungen in neuen Bereichen zu fördern (System der betrieblichen Altersvorsorge, Abgabensystem für Lehrlinge etc.). Solche neuen Vereinbarungen sind im allgemeinen Interesse und funktionieren nur, wenn alle Unternehmen einer Branche daran gebunden sind.

Empfehlung 8: Lohnabschlüsse auf untergeordneter Ebene können nicht niedriger sein als die auf übergeordneter Ebene geschlossenen landesweiten bzw. Branchentarifverträge (Günstigkeitsprinzip). Die Sozialpartner sollten jedoch Öffnungsklauseln zu bestimmten Fragen vereinbaren, die vorübergehende Abweichungen von branchen- oder berufsgruppenspezifischen Verträgen (aber nicht von den gesetzlichen Standards) gestatten, falls die wirtschaftlichen und/oder finanziellen Verhältnisse des Unternehmens dies dringend erforderlich machen. Abweichungen können nur von den Sozialpartnern vereinbart werden, die den betreffenden Vertrag unterzeichnet haben.

Das Günstigkeitsprinzip garantiert, dass der auf nationaler oder Branchen- oder Berufsebene vereinbarte Arbeitsstandard zur maßgeblichen Norm wird, und schafft gerechte Bedingungen für alle Unternehmen. Dies ist die Voraussetzung für stabile Kollektivverhandlungen auf Verbandsebene und die vorherrschende Norm in der Europäischen Union. Es schafft Anreize für Arbeitgeber, einem Arbeitgeberverband beizutreten, um ein Mitspracherecht bei Kollektivverhandlungen zu haben. Die Repräsentativität von Kollektivverhandlungen wird verbessert. Ohne dieses Prinzip wird ein Ausstieg aus und/oder eine Zersplitterung der Kollektivverhandlungen zum Normalfall.

Wenn sich ein Unternehmen, eine Branche oder die ganze Wirtschaft eines Landes in einer schweren Krise befindet, können vorübergehende Abweichungen von diesen Normen den Unternehmen aber helfen, ihren Fortbestand zu sichern und zur Rentabilität zurückzukehren. Daher wird die Möglichkeit von Abweichungen mittels sogenannter Öffnungs- oder Härteklauseln in einigen EU-Ländern von den Sozialpartnern praktiziert. Für diese Abweichungen müssen strikte Bedingungen gelten, da ansonsten ein dauerhafter Ausstieg aus dem Kollektivverhandlungssystem zur Norm würde, was zur Auslöschung der Tarifverträge führen würde. Daher schlagen wir vor, dass Abweichungen der Zustimmung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bedürfen, die den betreffenden Vertrag unterzeichnet haben, und nur vorübergehend gestattet werden. Die Sozialpartner sollten festlegen, wofür Abweichungen gelten, sowie die Verfahren und Zeitrahmen bestimmen. Einigen sie sich nicht, ist wie in anderen Fällen der Kollektivverhandlung eine Schlichtung möglich.

Empfehlung 9: Über die Nachbindung, die Nachwirkung und die Laufzeit von Tarifverträgen entscheiden die Sozialpartner selbst. Wenn sie zu dem ersten Punkt keine Entscheidung fassen, beträgt die Nachbindung sechs Monate; wird der zweite Punkt nicht per Tarifvertrag geregelt, gilt die Nachwirkung für alle vereinbarten Arbeitsstandards; wird der dritte Punkt nicht durch einen Tarifvertrag geregelt, kann der Vertrag mit einer Frist von drei Monaten gekündigt werden.

Die Verkürzung der Nachbindung auf drei Monate übt unnötigen Druck auf die Sozialpartner aus, einen neuen Tarifvertrag auszuhandeln, was eine sehr komplizierte Angelegenheit sein kann. Was die Nachwirkung betrifft, haben wir oben gezeigt, dass ihr Ausmaß in den meisten europäischen Ländern deutlich größer ist. In Deutschland ist die Nachbindung zeitlich unbegrenzt und gilt, bis der alte Vertrag durch einen neuen ersetzt wird. In Portugal, wo dieselbe Regel galt, beträgt die Dauer der Nachbindung mindestens zwölf Monate und kann, sofern zum jeweiligen Zeitpunkt Kollektivverhandlungen stattfinden, auf 18 Monate verlängert werden. In Spanien hat die Nachbindung von Tarifverträgen seit der Gesetzesreform von 2012 gewöhnlich eine Dauer von einem Jahr.

Strikte Begrenzungen der Laufzeit von Tarifverträgen greifen in die Verhandlungsfreiheit der Sozialpartner ein. Vor allem bei Verhandlungen über die oben erwähnten neuen Punkte könnten Tarifverträge mit viel längerer Laufzeit notwendig sein. Beispielsweise haben in Deutschland die Vereinbarungen über den schrittweisen Abbau der Bezahlung nach Dauer der Zugehörigkeit im öffentlichen Dienst sowie über die Einführung gemeinsamer Lohnstarife für Arbeiter und Angestellte in der Chemie- und Metallindustrie eine unbegrenzte Laufzeit, wenn sie nicht von einer der Vertragsparteien gekündigt werden. Unserer Ansicht nach sollten die Sozialpartner die Laufzeit des Tarifvertrags sowie die Kündigungsfristen und -verfahren frei festlegen können.

Insbesondere bei einem unruhigen Umfeld ist es sinnvoll, Lohnvereinbarungen nur für ein Jahr zu schließen. Doch möglicherweise wird von beiden Seiten eine noch kürzere Laufzeit gewünscht, um eine neue Vorschrift auszuprobieren oder die Rahmenbedingungen nach einigen Monaten nochmals zu überprüfen. Vereinbarungen über andere Punkte als die Löhne können nur über einen längeren Zeitraum und nur dann umgesetzt werden, wenn stabile, verlässliche regulatorische Rahmenbedingungen bestehen. Die bestehenden strikten zeitlichen Begrenzungen haben den Nebeneffekt, dass sie verhindern, dass die Sozialpartner innovativere, stärker zukunftsgerichtete Vereinbarungen schließen.

Empfehlung 10: Wenn die Sozialpartner keine Einigung erzielen können, können die Vertragsbedingungen – vorzugsweise mit Zustimmung beider Sozialpartner – im Wege der Schlichtung festgelegt werden. Eine einseitige Schlichtung sollte das letzte Mittel sein, da sie ein Indiz für mangelndes Vertrauen ist. Das Schlichtungssystem wurde vor Kurzem erneuert und sollte spätestens in zwei Jahren evaluiert werden, um seine Rolle bei Kollektivverhandlungen zu bewerten.

Nach Angaben des griechischen Obersten Gerichtshofes (Areios Pagos, Entscheidung 25/2004) wird das einseitige Recht auf Schlichtung für Gewerkschaften von der griechischen Verfassung garantiert. Dieser Grundsatz bietet beiden Parteien die Möglichkeit, ihre gegensätzlichen Interessen um des Arbeitsfriedens willen in ein Gleichgewicht zu bringen.

Im Zeitraum von 1992 bis 2008 waren Schlichtersprüche gang und gäbe und die Grundlage für jeden vierten berufs- oder branchenspezifischen Vertrag sowie für jeden zwanzigsten betrieblichen Tarifvertrag. Die Arbeitgeber kritisieren, dass das Schlichtungssystem einen „Schatteneffekt“ hinsichtlich des Inhalts freiwilliger Verhandlungen hat und

die Verhandlungsagenda einschränkt. Nach Auffassung der Gewerkschaften ist die Schlichtung ein wichtiges Instrument, um zwei Probleme anzugehen. Das erste war die allgemein mangelnde Vertretung durch Gewerkschaften im Privatsektor, schuf dies doch die Basis für einen effektiven Mechanismus zur Festlegung von Löhnen und anderen Beschäftigungsbedingungen. Hierbei fungierte das Schlichtungssystem letztlich als ein Mechanismus zur Förderung der Inklusivität. Das zweite Problem hatte mit dem hohen Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen in der griechischen Wirtschaft zu tun, in denen die Gewerkschaften traditionell schwach oder gar nicht vertreten waren. In diesem Fall wurde das Schlichtungssystem als ein Mittel angesehen, das die Wirtschaft davor schützte, dass Wettbewerb über die Arbeitskosten ausgetragen wurde. Im Jahr 2014 vertrat der griechische Staatsrat die Auffassung, dass die Abschaffung des einseitigen Rechts auf Schlichtung nicht verfassungsgemäß sei.

Nach der neuen Gesetzgebung wurde das einseitige Recht auf Schlichtung wiederhergestellt. Darüber hinaus wurden neue Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten eingeführt, unter anderem: wenn der Antrag auf Schlichtung einseitig gestellt wurde, würde die Beilegung der Streitigkeit über einen dreiköpfigen Schiedsausschuss (nicht über einen Einzelschiedsrichter) erfolgen; zusätzliche unternehmensbezogene Angaben sind zur Verfügung zu stellen, unter anderem zur Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit, der Lohnstückkosten und der wirtschaftlichen Situation sich schwach entwickelnder Unternehmen im Sektor; es wurden Beschwerdeverfahren eingeführt, an denen ein fünfköpfiger Ausschuss innerhalb des OMED auf einer ersten Ebene, aber auch Zivilgerichte beteiligt sind.

Nach der Entscheidung des Staatsrats und der Einführung von Gesetzen, die das einseitige Recht auf Schlichtung (wenn auch mit gewissen Änderungen am Schlichtungsverfahren) wiederherstellten, ist die Zahl der Schiedssprüche in Bezug auf branchen- und berufsspezifische Tarifverträge allmählich wieder gestiegen, wenngleich nicht auf das Niveau von vor 2010.

Aufgrund der Entscheidung des griechischen Staatsrats, welche die verfassungsmäßige Anerkennung des einseitigen Rechts auf Schlichtung bekräftigte, des Umstands, dass die Änderungen an den Schlichtungsverfahren erst vor Kurzem eingeführt wurden, und der empirischen Belege, die darauf hindeuten, dass die Gewerkschaften die abgeänderten Verfahren bislang eher zurückhaltend genutzt haben, wäre es nicht ratsam, allzu bald weitere Änderungen zu erwägen. Daher schlagen wir vor, die tatsächliche Funktionsweise und die konkreten Auswirkungen des neuen Schlichtungsverfahrens bis Ende 2018 eingehend zu bewerten.

Darüber hinaus formulieren wir zwei Empfehlungen, die aufgrund ihres Wesens und Inhalts keiner weiteren spezifischen Begründung bedürfen, sondern bereits durch die in diesem Bericht entwickelten Überlegungen auf der Hand liegen.

Empfehlung 11: Die Sozialpartner sollten unter Berücksichtigung der im vorliegenden Bericht enthaltenen kritischen Kommentare über Fragen wie Bezahlung nach Dauer der Zugehörigkeit zum Unternehmen, Gleichbehandlung von Angestellten und Arbeitern, lebenslanges Lernen, Produktivität und Innovation sowie die Eingliederung junger Menschen verhandeln. Da einige dieser Punkte in einem engen Zusammenhang mit staatlichen Strategien zur Modernisierung der griechischen Wirtschaft und zur Verbesserung des Berufsbildungssystems stehen, muss ein echter, konstruktiver Sozialdialog unter Beteiligung aller drei Seiten ge-

stärkt werden. Innerhalb dieses Rahmens kann eine Diskussion über Probleme bezüglich des Gewerkschaftsrechts nützlich sein. In diesem Bereich erkennen wir jedoch keine Widersprüche zum Recht und den Verfahren in der EU.

Empfehlung 12: Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen sollten auch erwägen, die Bemühungen in Richtung einer stärkeren Mobilisierung von Arbeitslosen zu entwickeln und das Melden von mehr offenen Stellen durch die Unternehmen zu fördern, unter anderem mittels durchdachter Subventionen für Einstellungen, die Mitnahmeeffekte verhindern und durch den Europäischen Sozialfonds unterstützt werden.

4 Empfehlungen von Juan Jimeno und Pedro Silva Martins

4.1 Grundsätze

Wir sind der Ansicht, dass alle politischen Empfehlungen die jeweiligen Ziele, die zwischen ihnen bestehenden Austauschbeziehungen und relevanten Beschränkungen, welche die Machbarkeit und Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele beeinflussen, berücksichtigen müssen. Mit Blick auf das Mandat der Gruppe von unabhängigen Sachverständigen gibt es in unserem Fall vorrangige Ziele, zusätzliche Richtlinien und strikte Beschränkungen, die sich aus der schwierigen Situation der griechischen Wirtschaft und der sehr überschaubaren Erfolge auf dem griechischen Arbeitsmarkt herleiten.

4.1.1 Ziele

Die vorrangigen Ziele unserer Empfehlungen bestehen darin, integrative Arbeitsmärkte, wirtschaftliche Effizienz und Wachstum sowie soziale Gerechtigkeit zu fördern. Mit anderen Worten: Alle Menschen im erwerbsfähigen Alter sollten ermuntert werden, einer bezahlten Beschäftigung nachzugehen, und Unternehmen sollten Anreize haben, Beschäftigungsmöglichkeiten für alle Gruppen zu schaffen. Es muss genügend Produktivitätswachstum geben, damit sich die Beschäftigungsbedingungen und Lebensstandards entwickeln und das Einkommen und der Wohlstand, die durch das Wachstum generiert werden, gerecht verteilt werden.

Funktionierende Arbeitsmärkte spielen eine zentrale Rolle bei der Erzielung von Produktivitätswachstum und sozialer Gerechtigkeit. Einkommensungleichheit resultiert in erster Linie aus den Unterschieden beim Beschäftigungsstatus, weniger aus der Lohnungleichheit. Sozialpartnerschaft ist entscheidend, um eine sozial ausgewogene Einkommensverteilung auf dem Arbeitsmarkt auszuhandeln. Doch auch Arbeitsmarktvorschriften haben einen großen Einfluss auf die Beschäftigung und deren Verteilung auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Der Fokus ausgereifter Arbeitsmarktvorschriften, unter anderem zu Kollektivverhandlungen, sollte daher auch auf einer Erhöhung des Wirtschaftswachstums und der Produktivität sowie auf der Verbesserung der Fähigkeiten und Qualifikationen der Arbeitskräfte liegen.

4.1.2 Zusätzliche Richtlinien

Im Rahmen des Europäischen Sozialmodells und der Normen der IAO besteht ein gewisser Konsens darüber, wie die obigen Ziele besser erreicht werden können. Ein großes Interesse an sozialem Zusammenhalt, eine sehr aktive Rolle repräsentativer Sozialpartner sowie die Zusammenarbeit zwischen ihnen und der Regierung beim Management arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sind bei diesem Ansatz sehr bedeutende Leitlinien. Mit Blick auf die Fragen, die durch das Mandat dieser Gruppe abgedeckt sind (Arbeitskampfmaßnahmen, Massenentlassungen, Mindestlöhne und Kollektivverhand-

lungen) betont das Subsidiaritätsprinzip die Notwendigkeit eines flexiblen Rahmens, innerhalb dessen Grenzen repräsentative Sozialpartner Arbeitsstandards anpassen und Lösungen finden könnten, die für die Bedürfnisse der verschiedenen Branchen, Unternehmen und Arbeitskräfte angemessen sind.

Erfolgreich – also mit einer ausreichenden Erfüllung der oben dargestellten Ziele vereinbar – sein kann dieser Rahmen nur, wenn es repräsentative Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mit ausgeglichener Verhandlungsmacht gibt, die bereit sind, Verantwortung zu übernehmen und Risiken einzugehen. Es ist auch notwendig, dass sie stabile regulatorische Rahmenbedingungen vereinbaren, die ein günstiges Umfeld für langfristige Investitionsentscheidungen von Unternehmen wie auch für die Zukunftsplanung von Familien schaffen; hierzu zählen auch zahlreiche Entscheidungen in Bezug auf Investitionen in die eigene Aus- und Fortbildung sowie in die Ausbildung der Kinder.

Das Mandat verlangte von der Gruppe von unabhängigen Sachverständigen auch, in ihre Empfehlungen „bewährte Verfahren“ aus anderen europäischen Ländern einfließen zu lassen. Spezifische Arbeitsmarktregelungen könnten aber nicht einfach ohne Rücksicht auf die spezifischen Bedingungen in dem speziellen Land aus anderen Ländern übernommen werden. Die Arbeitsmarktinstitutionen interagieren miteinander (Boeri und Van Ours, 2013), und ihre Wirkung hängt sehr stark vom gesamten institutionellen Rahmen ab (der unter anderem auch andere Vorschriften und Regelungen wie die Regulierung von Produktmärkten sowie fiskal-, geld-, steuer- und sozialpolitische Maßnahmen umfasst). Erhebliche Bedeutung unter den Letztgenannten sollte dabei der Bildungs-, Ausbildungs- und Innovationspolitik sowie Arbeitslosenversicherungssystemen und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik beigemessen werden. Daher besteht die Notwendigkeit, einen integrierten, umfassenden und vollständig konsistenten Ansatz zu entwickeln, der dazu beiträgt, eine positive Interaktion zwischen den erneuerten Arbeitsmarktinstitutionen und anderen Institutionen und Maßnahmen zu schaffen. Darüber hinaus muss dieser Ansatz die Gesamtsituation und einige strukturelle Elemente der griechischen Wirtschaft berücksichtigen.

4.1.3 Beschränkungen

Griechenlands Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion führte zu einem über längere Zeit beachtlichen Wirtschaftswachstum. Zugleich war aber das Produktivitätswachstum gering, was zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und sehr hohen Leistungsbilanzungleichgewichten führte. Daher schlitterte die griechische Wirtschaft nach der Finanzkrise von 2008 und der Schuldenkrise von 2010 in eine Rekordrezession, einschließlich einer extrem hohen Arbeitslosigkeit (vor allem in Bezug auf die Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit) und Abwanderung ins Ausland. Trotz des beträchtlichen Rückgangs der Preise und Gehälter seit 2011 konnte die Wettbewerbsfähigkeit noch nicht wieder vollständig wiederhergestellt werden.

Um wieder Wachstum zu verzeichnen, sind Reformen der Arbeitsmarktinstitutionen notwendig, wenngleich sie allein aber nicht ausreichen. Sie sind nur eines von mehreren Elementen eines viel umfassenderen Wirtschaftsprogramms. Andere Reformen sollten ebenfalls weit oben auf der Agenda stehen, vor allem Reformen der Produktmärkte. Die mangelnden Fortschritte an anderen Fronten sollten aber nicht als Rechtfertigung dienen, um von dem Ziel abzurücken, die Funktionsweise des Arbeitsmarkts zu verbessern.

Seit 2010 wurde zwar eine beträchtliche Zahl von Arbeitsmarktreformen umgesetzt, und einige von ihnen waren durchaus begründet, da sie die Funktionsweise der griechischen Arbeitsmärkte verbessert haben, jedoch war es etwas unglücklich, dass sie in Krisenzeiten eingeführt werden mussten. Das Ergebnis ist, dass einige von ihnen noch nicht in vollem Umfang den gewünschten Erfolg gebracht haben. Da sie in der Mehrzahl darauf abzielten, die Anpassung der Löhne zu beschleunigen, anstatt die Produktivität zu erhöhen, könnten sie im Gegenteil sogar insofern gescheitert sein, als sie den Rückgang der Beschäftigung und der Löhne, der notwendig war, um die griechische Wirtschaft umzustrukturieren, möglicherweise verstärkt haben. Tatsächlich haben diese Reformen die Restrukturierung so stark beschleunigt, dass sich die Beschäftigungsverluste seit 2008 auf rund 15 % belaufen.

Die internationale Hilfe trug kaum dazu bei, die Umstrukturierungsbemühungen in der griechischen Wirtschaft durch produktivitätssteigernde Maßnahmen und die Ausweitung der Sozialleistungen zu unterstützen, die nötig war, um die Bevölkerung vor allen mit der Anpassung verbundenen Härten und Leiden zu schützen. Deutliche Unzulänglichkeiten in Sachen Bildung und Ausbildung bestehen nach wie vor. Produktivitätssteigernde Reformen sollten allerdings – unabhängig von oder zusätzlich zu den von internationalen Kreditgebern befürworteten Reformen – von der Regierung eines Landes geleitet werden, da es für internationale Kreditgeber schwierig, wenn nicht unmöglich ist, Reformen über mehrere heterogene Sektoren der Produktmärkte hinweg auszugestalten und zu überwachen. Trotzdem könnten die von internationalen Institutionen befürworteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu viel Gewicht auf Lohnanpassungen und zu wenig Gewicht auf Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität gelegt haben.

Nach aktuellem Stand und infolge dieser unglücklichen Verkettung von Ereignissen sind die Aussichten für das Wachstum eher schlecht. Aufgrund der begrenzten Möglichkeit, auf Ersparnisse im Inland zurückzugreifen, ist die griechische Wirtschaft für Investitionen und Wachstum sehr stark von ausländischen Direktinvestitionen und von Außenhandelsüberschüssen in der Leistungsbilanz abhängig. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung eines wirtschaftsfreundlichen Umfelds, das Unternehmen angemessen belohnt, die in nachhaltige, wachstumsfördernde Vorhaben investieren und dabei Arbeitsplätze schaffen, extrem wichtig, damit Griechenland die aktuelle Rezession hinter sich lassen kann. Zur Senkung der Arbeitslosenquoten ist Wirtschaftswachstum dringend nötig, vor allem im Hinblick auf junge Arbeitskräfte. Wirtschaftswachstum lässt die Arbeitslosenquoten unter jungen Menschen schneller sinken als unter Erwachsenen, das Wirtschaftswachstum kommt also jenen stärker zugute, deren Bedarf am größten ist (Van Ours, 2015). Zudem würde der Abbau der Arbeitslosigkeit, sowohl unter jungen Menschen als auch insgesamt, das Wirtschaftswachstum zusätzlich ankurbeln. Trotzdem sollte beachtet werden, dass eine Steigerung des Wirtschaftswachstums und der Abbau der Arbeitslosigkeit Hand in Hand gehen, dass beide Variablen zusammen bestimmt werden und dass keine von beiden ein von der Politik frei wählbares Instrument, sondern das Ergebnis von umsichtigen makroökonomischen Maßnahmen und von Strukturreformen ist. Daher stimmen wir der Interpretation nicht zu, das mangelnde Wirtschaftswachstum sei die Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit (wie es beispielsweise in Abschnitt 3.4.4. dieses Berichts, ab Seite 24, zum Verhältnis zwischen den Jugendarbeitslosenquoten und dem nominalen BIP-Wachstum in einer Auswahl von Ländern getan wird). Appelle, das Wirtschaftswachstum zu stärken, da es *die* Lösung für die schwierige Situation am griechischen Arbeitsmarkt sei, helfen daher nur wenig.

Andere Merkmale der griechischen Produktionswirtschaft machen es auch schwierig, das Wachstum wiederherzustellen. Es gibt einen sehr hohen Anteil sehr kleiner und kleiner Unternehmen und einen sehr großen informellen Sektor. Diese beiden Umstände sind sowohl die Ursache als auch die Folge der niedrigen Produktivität. Auch werden sie durch Steuerhinterziehung begünstigt und führen zugleich zu niedrigeren Steuereinnahmen (Artavanis et al., 2016). Diese beiden Aspekte werden auch häufig mit der Nichteinhaltung des Arbeitsrechts in Zusammenhang gebracht (selbst bei Arbeitnehmern im formellen Sektor, ganz zu schweigen von der Schwarzarbeit), stehen sie doch den gerechten Bedingungen an den Produktmärkten entgegen, die so wichtig für Produktivitätswachstum sind.

Was das soziale Sicherungsnetz angeht, wird Arbeitslosenunterstützung in Griechenland nur für relativ kurze Zeit und insbesondere in relativ geringer Höhe gewährt. Tatsächlich sind die Lohnersatzraten selbst unmittelbar nach dem Arbeitsplatzverlust gering. Andererseits ist die Arbeitslosenunterstützung auch nur wenig zielgerichtet, da es sich nicht auf Personen ohne sonstiges Einkommen konzentriert, sondern stattdessen in vielen Fällen durch Einkommen aus informeller Arbeit ergänzt wird. Andere Sicherungsnetze (Sozialhilfe, Hilfsprogramme mit Bedürftigkeitsprüfung) sind fast inexistent.

Schließlich sind die öffentlichen Arbeitsverwaltungen, die eine wichtige Rolle für eine gute Funktionsweise des Arbeitsmarkts spielen können, indem sie Arbeitslose in offene Stellen vermitteln, ihnen Fortbildungen anbieten und sie für den Arbeitsmarkt mobilisieren, auch immer noch unterentwickelt. Trotz der laufenden Reformen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, die den Schwerpunkt auf die Leistungen für Arbeitslose legen (Registrierung, Bearbeitung von Arbeitslosenunterstützung, Profilerstellung), gibt es nach wie vor einige Herausforderungen. Eine wichtige Herausforderung besteht darin, dass den Arbeitsämtern mehr offene Stellen gemeldet werden, damit diese ihre Vermittlerfunktion uneingeschränkt erfüllen können. Eine weitere Herausforderung betrifft den Mangel an Aktivierungsbemühungen, um zwischen Arbeitslosen, die tatsächlich ohne Arbeit sind und eine Arbeit suchen, und solchen zu unterscheiden, die im informellen Sektor tätig sind und zugleich Arbeitslosenunterstützung erhalten (Martins und Pessoa e Costa, 2014). Wenngleich dies nicht Teil des Mandats der Gruppe ist, halten wir es für überaus wichtig, mit der Empfehlung zu beginnen, die Funktion der öffentlichen Arbeitsverwaltung zu verbessern, da die Wirksamkeit einiger anderer, nachfolgend vorgeschlagener Maßnahmen von der guten Funktionsweise einer aktiven Arbeitsmarktpolitik abhängig ist:

Empfehlung 12. Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen sollten auch erwägen, ihre Bemühungen in Richtung einer stärkeren Mobilisierung von Arbeitslosen zu entwickeln und das Melden von mehr offenen Stellen durch die Unternehmen zu fördern, unter anderem mittels durchdachter Subventionen für Einstellungen mit Unterstützung durch den Europäischen Sozialfonds.

4.2 Kollektivmaßnahmen: Streiks und Aussperrungen

Das Grundprinzip bei Arbeitskampfmaßnahmen ist, die beteiligten Seiten bei Arbeitskämpfen stärker in die Verantwortung zu nehmen und den Prozess so zu ordnen, dass sich an der relativen Verhandlungsmacht der Parteien nichts Wesentliches ändert. In den von Streiks betroffenen Produktionseinheiten zur Abstimmung aufzurufen, bei Streiks in öffentlichen Versorgungsunternehmen und Betrieben für grundlegende

Dienstleistungen eine Mindestversorgung zu organisieren und die Möglichkeit von Aussperrungen einzuräumen sollte – stets unter Beachtung der obigen Grundprinzipien – Teil der Gesetzgebung über Arbeitskampfmaßnahmen sein. Was die Empfehlungen zu Kollektivmaßnahmen betrifft, stimmen wir den anderen Mitgliedern der Sachverständigenengruppe zu:

Empfehlung 1. Das aktuelle griechische Recht enthält umfassende Regelungen zu den Verfahren für das Ausrufen von Streiks. Wir sehen keine Notwendigkeit für strengere Vorschriften in Bezug auf Streiks. Es obliegt dem griechischen Gesetzgeber, unter Beachtung des Verfassungsrahmens die Bedingungen für die Rechtmäßigkeit von Streiks festzulegen.

Empfehlung 2. Wir sehen keinen dringenden Grund für die Abschaffung des Verbots von Aussperrungen. Die Vorschriften betreffend Arbeitskampfmaßnahmen in Griechenland haben ein Kräftegleichgewicht zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften geschaffen; die Regelungen werden von beiden Seiten akzeptiert. Der griechische Gesetzgeber könnte klarstellen, dass ein Arbeitgeber berechtigt ist, nicht streikende Arbeitnehmer nicht zu bezahlen, wenn sie nicht weiterarbeiten können, weil in dem Unternehmen oder Betrieb gestreikt wird.

Da die Sozialpartner in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 19. Juli 2016 aber einräumten, dass eine Modernisierung des Gesetzes 1264/1982 notwendig war, könnte es neben den in den Empfehlungen genannten noch weitere Fragen und Probleme rund um die Umsetzung geben, die unter Umständen ebenfalls näher betrachtet werden müssen. Insbesondere sollte auch der Abbau von Hindernissen, die der Übertragung der Entscheidung und der Verantwortung für den Streik auf die Unternehmensebene im Wege stehen, Teil der Bemühungen um eine Modernisierung der Regelungen zu Streiks und Aussperrungen sein.

4.3 Massentlassungen und Kurzarbeit

Wir stimmen der Einschätzung in Abschnitt 3.3.1 (Seite 12) zu, die wie folgt betont: *„Massentlassungen sind ein Instrument der unternehmerischen Freiheit, das insbesondere auf Fälle einer vollständigen oder partiellen Beendigung der geschäftlichen Aktivitäten und auf wirtschaftliche Notlagen angewendet wird, die Reorganisationen und dringende Kostensenkungsmaßnahmen erfordern... Unternehmerische Freiheit ist kein absolutes Recht, und Massentlassungen sollten keine frei zugängliche ... Lösung für Unternehmen sein, ohne jedoch ihr Anpassungspotenzial zu verlieren... Massentlassungen können bei strukturellen Veränderungen, Wirtschaftskrisen oder einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit legitim sein; für Unternehmen können sie ein Mittel sein, um ihren Fortbestand zu sichern oder ihr Geschäft umzustrukturieren. Da Massentlassungen häufig erhebliche soziale Probleme verursachen, sind die Unternehmen anzuhalten, alle anderen Anpassungsmöglichkeiten (wie freiwilliges Ausscheiden, interne Ersatzbeschäftigung, Streichung von Überstundenarbeit, freiwilligen Urlaub, Umschulung von Arbeitskräften) zu prüfen und auszuschöpfen, um die Zahl der Entlassungen zu verringern. Die Gesetzgebung sollte notwendige Massentlassungen jedoch nicht untersagen, sondern vielmehr bestimmte Verfahren vorschreiben (zum Beispiel Vorabprüfungen der wirtschaftlichen Notwendigkeit, frühzeitige Information der Gewerkschaft-*

ten, Verpflichtung zur Aushandlung eines Sozialplans etc.). Es muss angemessene Zeit für Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern vorgesehen werden. Diese sollten unterstützt werden, um alternative Lösungen zu finden oder negative soziale Auswirkungen abzufedern, etwa durch Abfindungszahlungen oder aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Vermittlung, Umschulung) und regionale Maßnahmen (Entwicklung der Region oder Sanierung von Standorten).“

Tatsächlich möchten wir diesem Punkt mehr Nachdruck verleihen und deutlich machen, dass Massenentlassungen bei Restrukturierungen auf Sektor- und Firmenebene eine sehr wichtige Rolle spielen, da sie möglicherweise der effektivere Weg sind, um mit dauerhaften/strukturellen Veränderungen umzugehen, die sektorübergreifend (oder zuweilen innerhalb von Sektoren) eine Umverteilung der Beschäftigung erforderlich machen. Kurzarbeitsprogramme können eine effektive Möglichkeit sein, vorübergehende Schocks zu bewältigen, helfen aber nicht bei strukturellen Veränderungen. Die Alternative zu organisierten, institutionalisierten Massenentlassungen ist gewöhnlich der Konkurs oder die Abwicklung von Unternehmen, die für die Arbeitskräfte und die Wirtschaft insgesamt noch schädlicher sind. Die rechtliche Definition von Massenentlassungen geht in der Regel vom Verhältnis aus entlassenen Arbeitskräften zum Gesamtpersonalbestand des Unternehmens (oder der absoluten Zahl der zu entlassenden Arbeitnehmer) aus. Im erstgenannten Fall wird es, wenn die entsprechenden Schwellenwerte zu niedrig sind (im Standardrahmen, in dem Massenentlassungen restriktiver sind als Einzelentlassungen), weniger Restrukturierungen, mehr Einzelentlassungen und mehr Abwicklungen von Unternehmen geben. Die Investitionen – wie oben dargelegt, ein sehr wichtiger Aspekt für die konjunkturelle Erholung in Griechenland – könnten ebenfalls leiden, da Ausstiegskosten Eintrittshürden implizieren.

Die behördliche Vorabgenehmigung von Massenentlassungen schafft politische und wirtschaftliche Probleme. Sie fördert zwar Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretern, führt aber auch zu weniger Umstrukturierungen und höheren Anpassungskosten für die Unternehmen. Aus politischer Sicht kann es sehr kostenträchtig sein, eine Massenentlassung zu genehmigen, da die verantwortlichen Politiker die kurzfristigen politischen Kosten der Entlassung tragen müssen, aber nicht von den mittel- bis langfristigen Vorteilen profitieren, die aus mehr Investitionen, Produktivität und Beschäftigung resultieren. In den meisten EU-Ländern ist eine behördliche Vorabgenehmigung von Massenentlassungen nicht erforderlich (es sind lediglich Anzeigeverfahren zu beachten). In Spanien wurde diese Regelung beispielsweise vor Kurzem abgeschafft. Eine Alternative zur behördlichen Vorabgenehmigung von Massenentlassungen ist die nachträgliche Überprüfung und Überwachung (durch Arbeitsgerichte). Das kann jedoch für zusätzliche Unsicherheit rund um den Restrukturierungsprozess sorgen, was die Anpassungskosten ebenfalls steigen lässt.

Das Ziel sollte sein, Massenentlassungen wirksam zu machen und dann einzusetzen, wenn sie wirklich nötig sind, und zugleich den sozialen Dialog zu fördern, die Unsicherheit zu reduzieren und dafür zu sorgen, dass die Unternehmen die Kosten der Anpassung internalisieren. Systeme, bei denen Arbeitgeber entsprechend ihrem individuellen Entlassungsverhalten an der Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung beteiligt werden (das sog. „Experience rating“, bei dem Unternehmen, die eine systematisch höhere Mitarbeiterfluktuation aufweisen höhere lohnbezogene Steuern und Abgaben zahlen), und die Verpflichtung der Unternehmen zur Umsetzung von Sozial- und Versetzungsplänen sind in diesem Kontext unter Umständen gute Vorgehensweisen.

Insgesamt sind Unternehmen aufgrund von strukturellen Veränderungen, Wirtschaftskrisen oder dem Verlust von Wettbewerbsfähigkeit möglicherweise zu Massenentlassungen gezwungen, um ihren Fortbestand zu sichern und das eigene Geschäft umzustrukturieren. Da Massenentlassungen häufig massive soziale Probleme verursachen, weil viele Arbeitskräfte in einer Zeit, in der eine Wiedereingliederung schwieriger ist, gleichzeitig entlassen werden, müssen die Unternehmen verpflichtet werden, zunächst alle anderen Anpassungsmöglichkeiten (wie freiwillige Kündigungen, interner Ersatz und Umschulung von Arbeitskräften, vorübergehende Verringerung der Arbeitszeit/Überstunden, Kurzarbeit etc.) zu prüfen, um die Zahl der Entlassungen zu reduzieren. Die Gesetzgebung sollte Massenentlassungen jedoch nicht vollständig verhindern, sondern vielmehr bestimmte Verfahren vorschreiben (wie Vorabprüfungen der wirtschaftlichen Notwendigkeit der Entlassungen, frühzeitige Information der Gewerkschaften/Betriebsräte, Vorankündigungen, Verpflichtung zur Aushandlung eines Sozialplans etc.), ausreichend Zeit für Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern verlangen, die Sozialpartner bei der Suche nach alternativen Lösungen für die wirtschaftlichen Probleme des Unternehmens unterstützen (zum Beispiel durch Kurzarbeit) und dazu beitragen, die negativen sozialen Auswirkungen durch Bar- (Entlassungsabfindungen/Arbeitslosenunterstützung) oder Sachleistungen in Form von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Vermittlung, Umschulung) oder regionale Maßnahmen (Entwicklung der Region oder Sanierung von Standorten) abzufedern. Das aktuelle System in Griechenland ist in vielen dieser Punkte unzureichend. Insbesondere ist es zu restriktiv gewesen und hat viele Massenentlassungen verhindert. Daher stimmt unsere Empfehlung mit Blick auf Massenentlassungen im Großen und Ganzen mit der Empfehlung in Abschnitt 3.3.4. (Seite 17) überein, jedoch möchten wir sie wie folgt präzisieren:

Empfehlung 3. Massenentlassungen sollten angesichts ihrer Bedeutung als operatives Instrument von Unternehmen zur Anpassung in Krisenzeiten klaren Regelungen unterliegen. Vor einer Massenentlassung sollten Arbeitgeber die Arbeitnehmervertreter konsultieren und in gutem Glauben mit diesen verhandeln. Entsprechend den wirtschaftlichen Möglichkeiten des Unternehmens sollte ein Sozialplan ausgearbeitet werden, der Ausgleichszahlungen für Arbeitnehmer vorsieht, denen für unbestimmte Zeit Arbeitslosigkeit droht. Umschulungen sollten angeboten werden, um die Chancen der betroffenen Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Das aktuelle System der behördlichen Vorabgenehmigung von Massenentlassungen ist zu restriktiv gewesen und sollte abgeschafft werden. Diese Änderung ist unabhängig von der in Kürze erwarteten Einschätzung des Europäischen Gerichtshofs zu dieser Angelegenheit.

Bezüglich der Empfehlung zur Kurzarbeit stimmen wir den anderen Mitgliedern der Sachverständigengruppe zu:

Empfehlung 4. Bei vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten können Massenentlassungen durch Kurzarbeit verhindert werden. Kurzarbeit muss flexibel entsprechend den nach wie vor bestehenden Bedürfnissen des Unternehmens geregelt sein. Der Arbeitnehmer muss als Ausgleich für die Stunden, die er nicht arbeiten konnte, Arbeitslosengeld von der Arbeitsverwaltung oder der Sozialversicherung erhalten. Sobald die Krise vorüber ist, kann der Arbeitgeber mit Hilfe erfahrener Arbeitskräfte seine Tätigkeit wieder in vollem Umfang ausüben.

4.4 Mindestlöhne

Es gibt gute Gründe, warum ein gesetzlicher Mindestlohn Gegenstand der Wirtschaftspolitik sein sollte.

Und es gibt gute Gründe, warum Mindestlöhne gesetzlich geregelt und vom Staat festgelegt werden sollten. Sei es zur Erzielung einer besseren Koordinierung bei der Lohnbildung, zur Festlegung der Lohninflation auf ein mit den makropolitischen Positionen vereinbares Niveau oder zur Bekämpfung von Ungleichheiten – der Staat sollte bei der Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohns das letzte Wort haben. Die Rolle der Sozialpartner sollte darin bestehen, den gesetzlichen Mindestlohn mit einer weiteren Ebene von Lohntarifen zu flankieren, die an die besonderen Umstände und Merkmale der daran gebundenen Sektoren angepasst sind, jedoch nicht darin, ersatzweise die Funktion der Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohns auszufüllen. Doch gerade weil zwischen Kollektivverhandlungen und gesetzlichem Mindestlohn eine Wechselwirkung besteht, ist es günstig, dass letzterer im Rahmen eines institutionalisierten Prozesses unter Beteiligung von drei Parteien bestimmt wird. Daher akzeptieren wir zwar, dass auch repräsentative Sozialpartner an der Festlegung des Mindestlohns beteiligt sein sollten, konnten aber kein EU-Land ermitteln, in dem ein landesweiter Mindestlohn autonom, unabhängig und ausschließlich von den Sozialpartnern im Zuge eines normalen Kollektivverhandlungsprozesses beschlossen und danach im Rahmen eines landesweiten Tarifvertrags mit automatischer Erga-omnes-Wirkung umgesetzt wird, wie dies von Empfehlung 5 in Abschnitt 3.4.8. (Seite 43) vorgeschlagen wird.

Zudem sollte unseres Erachtens beachtet werden, dass bei der Bekämpfung der Einkommensungleichheit die Einführung von Leistungen für Erwerbstätige wie dem *Earned Income Tax Credit* in den USA oder dem *Working Families Tax Credit* im Vereinigten Königreich, welche die Beteiligung am (formellen) Arbeitsmarkt begünstigen, auf die besonderen Merkmale von Einzelpersonen und Haushalten zugeschnitten werden können und keine negative Wirkung auf die Beschäftigung haben, möglicherweise wirkungsvoller ist als eine Erhöhung der Mindestlöhne. Andererseits ist das aktuelle Mindestlohnsystem in Griechenland recht kompliziert und sorgt für eine Reihe von Verzerrungen mit negativer Wirkung auf die Beschäftigung. Der gesetzliche Mindestlohn sollte ein einziger Tarif sein, ohne Zulagen für die Dauer der Betriebszugehörigkeit oder andere Zuschläge aufgrund von Merkmalen der Arbeitskräfte, wie in unserer Alternative vorgeschlagen:

Empfehlung 5. Es sollte wie geplant einen gesetzlichen Mindestlohn geben, der nach Beratungen mit den Sozialpartnern und unabhängigen Sachverständigen vom Staat festgelegt wird. Der gesetzliche Mindestlohn sollte die Verfassung der griechischen Wirtschaft und die Aussichten in Bezug auf Produktivität, Preise, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Einkommen und Löhne berücksichtigen. Das aktuelle Mindestlohnsystem, bei dem zwischen Arbeitern und Angestellten unterschieden wird und das Zuschläge je nach Berufserfahrung oder Löhne unter Mindestlohnniveau für Langzeitarbeitslose vorsieht, ist viel zu kompliziert. Es sollte nur einen einzigen Mindestlohn für erwachsene Arbeitskräfte geben.

Löhne unter Mindestlohniveau für junge Arbeitnehmer sind in vielen Ländern gang und gäbe und in Ländern mit einer hohen Jugendarbeitslosigkeit sehr empfehlenswert. Wir stimmen den Beobachtungen in Abschnitt 3.4.4. (Seite 24) zu, dass i) die Altersgrenze für den Lohn unter Mindestlohniveau in Griechenland (25 Jahre) höher ist als in anderen EU-Ländern, ii) einige EU-Länder (wie Spanien, Portugal und Kroatien) bei der Festlegung des Mindestlohns überhaupt nicht zwischen verschiedenen Altersgruppen unterscheiden, iii) in Ländern mit Löhnen unter Mindestlohniveau für junge Arbeitnehmer die Altersgrenzen bei 18 Jahren (Frankreich, Irland und Luxemburg) bzw. 23 Jahren (Niederlande) liegen, iv) es in einigen Ländern auch für Berufsanfänger Löhne unter Mindestlohniveau („Billiglöhne“) gibt: In Polen gilt für Personen im ersten Beschäftigungsjahr ein Satz von 80 %; in Belgien und Frankreich ist neben dem Alter die Berufserfahrung ein zusätzliches Kriterium für die Höhe des Billiglöhns, und v) Lehrlingen (im Vereinigten Königreich, Irland und Portugal) sowie Erwerbstätigen in einer strukturierten Ausbildung (Irland, Portugal), unabhängig vom Alter, auch ein Lohn unter Mindestlohniveau gezahlt werden kann; andere Länder (Frankreich, Deutschland) nehmen Lehrlinge oder Studenten in Praktika bis zu drei Monate von der Mindestlohnregelung aus, sofern diese Teil der etablierten Hochschullehrpläne sind (Deutschland); die Ausbildungsvergütungen für Lehrlinge werden in Deutschland und Frankreich im Rahmen von Kollektivverhandlungen festgelegt und variieren je nach Branche.

Ausgehend von den international verfügbaren empirischen Belegen sind wir der Auffassung, dass es schwierig ist, stichhaltige Schlüsse über die Wirkungen eines separaten Mindestlohns für junge Arbeitnehmer und die optimale Altersabstufung zu ziehen (Boeri und Van Ours, 2013). Jedoch können wir nicht die Einschätzung teilen, dass ein Anstieg der Jugendarbeitslosenquote und/oder Rückgang der Beschäftigungsraten als Hinweis darauf anzusehen ist, dass altersabhängige Löhne unter Mindestlohniveau bei der Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen in Griechenland wirkungslos geblieben sind. Darüber hinaus legen einige bestimmte Punkte nahe, von der Empfehlung abzurücken, altersbedingte Löhne unter Mindestlohniveau abzuschaffen. Erstens ist die Erwerbsquote bei Griechen unter 24 Jahren extrem niedrig. Zweitens sind Lehrlings- und Praktikumsprogramme sowie andere Instrumente zur Erleichterung des Übergangs von der Schule ins Berufsleben effektiv nicht vorhanden. Drittens würde die Abschaffung von Löhnen unter Mindestlohniveau oder die Absenkung der entsprechenden Altersgrenze viele Arbeitsplätze junger Arbeitnehmer gefährden, die ihren Arbeitsplatz aufgrund des aktuellen Systems gefunden haben. Darüber hinaus deuten neuere Belege für Griechenland darauf hin, dass die Einführung des Mindestlohns für junge Menschen geholfen haben könnte, die Beschäftigung in dieser Gruppe von Arbeitnehmern zu fördern (Karakitsios, 2016). Wir geben die folgende alternative Empfehlung ab:

Empfehlung 6. Im aktuellen System gibt es einen speziellen Mindestlohn für junge Menschen, d. h. einen Lohn unter Mindestlohniveau für Arbeitnehmer unter 25 Jahren. Dieses System mit speziellen Mindestlöhnen für junge Arbeitnehmer sollte beibehalten werden. Ein System mit speziellen Mindestlöhnen für junge Arbeitnehmer sollte aufrechterhalten werden, um zu verhindern, dass zu viele junge Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verlieren und zu wenige eingestellt werden.

4.5. Kollektivverhandlungen

Kollektivverhandlungen auf Sektor- und Unternehmensebene können für eine zusätzliche Mindestlohnebene sorgen, auf welcher der Mindestlohn an die Gegebenheiten und Merkmale der daran gebundenen Produktionseinheiten abgestimmt ist, ohne Lohnflexibilität auf Makro- und Mikroebene auszuschließen. Flexibilität auf Makroebene bedeutet, dass die Löhne an der Produktivität und anderen makropolitischen Positionen ausgerichtet sein sollten. Flexibilität auf Mikroebene bedeutet, dass die Löhne geändert werden können, wenn sich die wirtschaftliche Lage der Unternehmen ändert. Die Struktur und die Ergebnisse von Kollektivverhandlungen sollten mit der Lohnflexibilität auf Makro- und Mikroebene vereinbar sein. Das ist häufiger der Fall, wenn die lohnfestsetzenden Organe (insbesondere die Arbeitgebervertreter) ausreichend repräsentativ sind. Sind diese Letztgenannten nicht vollständig repräsentativ, können Kollektivverhandlungen strategisch genutzt werden, um den Wettbewerb auf dem Markt zu begrenzen. Potenzieller Wettbewerb, nicht nur durch vorhandene, sondern auch durch neue Unternehmen, die den Eintritt in einen bestimmten Markt erwägen, ist jedoch eine wichtige Quelle für die Steigerung der Produktivität, die Förderung von Innovation und die Verbesserung der Ressourcenverteilung. Diese Dynamik sollte weder durch die Regulierung der Produktmärkte noch durch Sozialpartner ausgeschlossen werden, die nicht alle Vorteile aus der Innovation und der Schaffung von Arbeitsplätzen durch neue Betriebe internalisieren.

Kollektivverhandlungen für bestimmte Berufe und Gewerbe sind sehr ungewöhnlich, könnten sie doch eine bedeutende Eintrittshürde darstellen und den Wettbewerb auf den Produktmärkten grundlegend beschränken. Der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ kann keine Rechtfertigung für diese Art von Verträgen sein, da die mit ein und derselben „Beschäftigung“ verbundenen Aufgaben und Fähigkeiten in den einzelnen Sektoren und Unternehmen erheblich variieren können. Die negativen Effekte der mangelnden Repräsentativität der lohnfestlegenden Organe verstärken sich, wenn i) die Nachbindung von Tarifverträgen angeordnet wird, ii) sie eine übermäßig lange Laufzeit haben und iii) Branchentarifverträge starr sind und keine wirksamen Ausstiegsklauseln vorsehen.

Flexibilität auf Mikroebene ist ein Punkt, der besonders für kleine Unternehmen relevant ist, die gewöhnlich bei Lohnverhandlungen weniger Einfluss ausüben können. Ausstiegsklauseln – das wichtigste Instrument, um bei sich ändernden wirtschaftlichen Bedingungen Zugeständnisse bei den Löhnen zu erwirken – sollten voll wirksam sein statt nur eine theoretische Möglichkeit, die ausschließlich der Kontrolle der lohnfestlegenden Organe auf einer übergeordneter Ebene unterliegt. Die Begrenzung der Allgemeinverbindlicherklärung von Branchentarifverträgen auf Unternehmen, die eine gewisse Mindestgröße (Mitarbeiterzahl) überschreiten, ist wegen der dadurch möglicherweise verursachten Verzerrungen im Allgemeinen nicht ratsam. Sie sollte nur in Betracht gezogen werden, wenn eine Allgemeinverbindlicherklärung bei einer geringen Repräsentativität zu Beschäftigungsbedingungen führt, die für kleine Unternehmen ungeeignet sind, und Ausstiegsklauseln keine Wirkung verliehen werden kann. Die Schlichtung bei Kollektivverhandlungen kann auch eine effektive Möglichkeit sein, Konflikte zwischen den Sozialpartnern zu lösen und Unstimmigkeiten zu beseitigen. Sie sollte jedoch so institutionalisiert werden, dass beide Seiten sie als Lösung und nicht als Quelle für zusätzliche Probleme empfinden.

Verhandlungen auf Unternehmensebene sind eine Quelle für Flexibilität auf Mikroebene, können die Löhne dabei doch – nach oben oder unten – an die konkrete wirtschaftliche Situation jeder Produktionseinheit angepasst werden. Die Hauptquelle für die Beschäftigungsbedingungen weniger produktiver Unternehmen (Mikrounternehmen) sollte das allgemeine Arbeitsrecht sein, nicht die Branchentarifverträge, die von nicht vollständig repräsentativen lohnfestlegenden Organen geschlossen werden. Das allgemeine Arbeitsrecht sollte die Mindestkriterien festlegen und andere Fragen den Kollektivverhandlungen übertragen und dadurch Anreize schaffen, damit im Rahmen eines dynamischen Sozialdialogs flexibel die für jeden Sektor und Zeitraum am besten geeigneten Regeln und Vorschriften festgelegt werden. Schließlich sollte beachtet werden, dass die Qualität der Institutionen für ein gutes Funktionieren der Kollektivverhandlungen von großer Bedeutung ist. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sollten Anreize haben, mehr Leistungen zu bieten als nur Tarifverträge, um die Mitgliederzahl (und so die direkte Wirkung der Kollektivverhandlungen, auch ohne Allgemeinverbindlicherklärung) zu erhöhen und ihre Strukturen an neue wirtschaftliche Rahmenbedingungen anzupassen.¹ Das allgemeine, grundlegende Arbeitsrecht sollte die Hauptquelle für die Beschäftigungsbedingungen von Unternehmen sein, die zwar weniger produktiv sind (in der Regel Mikro- und Kleinunternehmen), in Griechenland und anderen Ländern aber für einen großen Teil der Beschäftigung und des Beschäftigungswachstums verantwortlich sind. Das allgemeine Arbeitsrecht sollte die absoluten Mindestkriterien festlegen und andere Fragen gegebenenfalls durch Kollektivverhandlungen klären lassen. In Ländern, in denen das allgemeine, grundlegende Arbeitsrecht weniger umfassend ist, wird der Bedarf für Kollektivverhandlungen größer sein; in anderen Ländern wird die Nachfrage nach Kollektivverhandlungen weniger stark sein, da die Unternehmen wahrscheinlich bereits Hunderte oder Tausende von Rechtsvorschriften zu beachten haben, die die Rechte und Verantwortlichkeiten von Arbeitnehmern festlegen. Im letztgenannten Kontext können Kollektivverhandlungen das Risiko einer Nichteinhaltung und ungleicher Bedingungen für alle Beteiligten erhöhen.² Die Qualität der Institutionen ist für ein gutes Funktionieren von Kollektivverhandlungen von großer Bedeutung. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sollten Anreize haben, mehr Leistungen zu bieten als nur Tarifverträge und ihre Strukturen an neue wirtschaftliche Rahmenbedingungen anpassen, um dadurch mehr Mitglieder zu gewinnen und zu gewährleisten, dass ihre Tarifverträge auch ohne die Beteiligung des Staates an den Kollektivverhandlungen unmittelbar Geltung haben, so dass wir Empfehlung 11 vollständig unterstützen.

4.5.1 Allgemeinverbindlicherklärung

Mit dem Mechanismus zur Allgemeinverbindlicherklärung wird die Tarifbindung deutlich erhöht und stabilisiert. Zugleich werden Anreize für Arbeitgeber geschaffen, einem Arbeitgeberverband beizutreten, insbesondere wenn keine Möglichkeit besteht, sich der

1 Berücksichtigt werden sollten auch neuere Belege für die negative Wirkung von Allgemeinverbindlicherklärungen auf die Beschäftigung in Portugal, dessen Arbeitsmarkt dem in Griechenland ähnelt (Martins, 2014, Hijzen und Martins, 2016), und die positiven Effekte der größeren Flexibilität bei Kollektivverhandlungen, insbesondere mit Blick auf die Vergütung von Überstunden (Martins, 2016a). Siehe auch Hijzen et al (2016) für einen detaillierten Vergleich der Kollektivverhandlungen in den Niederlanden und Portugal.

2 Siehe Martins (2016b) für Belege in Bezug auf die zugehörige Austauschbeziehung zwischen Arbeitnehmern und Vertragsnehmern (Dienstleister).

Wirkung und Bindung von Vereinbarungen zu entziehen. Daher treten Arbeitgeber lieber einem Arbeitgeberverband bei, um bei Verhandlungen ein Mitspracherecht zu haben. Für Arbeitnehmer besteht indes häufig kein wichtiger Anreiz, einer Gewerkschaft beizutreten, was diese weniger repräsentativ macht. Darüber hinaus leugnen Allgemeinverbindlicherklärungen das Recht der Arbeitnehmer, nicht Mitglied einer Gewerkschaft zu werden. Bei der Empfehlung zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen sehen wir keinen Grund, warum wir den anderen Mitgliedern der Sachverständigengruppe bei der folgenden Formulierung nicht zustimmen sollten:

Empfehlung 7. Repräsentative Tarifverträge können vom Staat auf Verlangen einer der Verhandlungsparteien auf einen ganzen Sektor oder eine ganze Berufsgruppe ausgeweitet werden. Tarifverträge sind dann repräsentativ, wenn 50 % der Arbeitnehmer in der Verhandlungseinheit daran gebunden sind. Die Entscheidung über die Allgemeinverbindlicherklärung eines Vertrags wird vom Arbeitsminister nach Rücksprache mit den Sozialpartnern getroffen. Die Regierung und die Sozialpartner müssen ein Verwaltungssystem schaffen, das eine zuverlässige Überwachung des Anteils der in der Verhandlungseinheit repräsentierten Arbeitnehmer gestattet.

4.5.2 Subsidiarität und Günstigkeit

Grundsätzlich kann ein Kollektivverhandlungssystem, das auf eine niedrige Arbeitslosigkeit zielt, auf branchenspezifischen Tarifverhandlungen basieren, sofern „Opting-out“-Klauseln gewährleisten, dass Unternehmen, die sich in einer schwierigen Situation befinden, Löhne und andere Beschäftigungsbedingungen anpassen können, solange diese schwierige Situation besteht (siehe Jimeno und Thomas, 2013). Diese Opting-out-Klauseln funktionieren häufig jedoch nicht, da die für die Lohnbildung auf Branchenebene zuständigen Parteien die Bedürfnisse von Unternehmen, die vor schwierigen Herausforderungen stehen, letztlich nur sehr zögerlich anerkennen, insbesondere dann, wenn sie nicht absolut repräsentativ sind. Aus diesem Grund halten wir es für wichtig, die Möglichkeit von Kollektivverhandlungen auf Unternehmensebene nicht ausschließlich auf Produktionseinheiten zu beschränken, die höhere Löhne und bessere Beschäftigungsbedingungen bieten könnten.

Unsere Interpretation des Subsidiaritätsprinzips ist daher, dass Kollektivverhandlungen den Unternehmen Instrumente zur Verfügung stellen sollten, um die Beschäftigungsbedingungen an ihre aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse anzupassen. Aufgrund der negativen Folgen, die es für diese Unternehmen haben würde, wenn ihnen zu strenge und starre Beschäftigungsbedingungen vorgeschrieben werden, befürworten wir die Anwendung des Günstigkeitsprinzips im weiteren Sinn, nicht nur im Hinblick auf die Lohnunterschiede zwischen Tarifverträgen auf Branchen- und jenen auf Unternehmensebene. Aus diesen Gründen schlagen wir die folgende alternative Empfehlung vor:

Empfehlung 8. Anreize für repräsentative Kollektivverhandlungen auf allen Ebenen zu schaffen und zu verstärken ist wichtig. Die Sozialpartner und alle an Arbeitsbeziehungen beteiligten Seiten sollten ihr Bewusstsein für die Herausforderungen und Chancen, mit denen alle Unternehmen konfrontiert sind, schärfen und entsprechend auf diese reagieren. Unternehmen – und ihre Tarifverträge – dürfen nicht aufgrund ihrer Größe, ihres Standorts, ihres Alters, ihrer Zugehörigkeit zu Arbeitgeberverbänden oder anderer unterscheidungskräftiger Merkmale

diskriminiert werden. Angesichts dessen sollten bei Verhandlungen auf der Unternehmensebene generell günstigere Vereinbarungen erzielt und aufrechterhalten werden dürfen, unter anderem mit Blick auf die Beschäftigungsstabilität und ein größeres Potenzial für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Ganz allgemein sollte die Hierarchie bei Kollektivverhandlungen einem Subsidiaritätsprinzip folgen, wonach Vereinbarungen, die auf einer Ebene geschlossen werden, die näher an den unmittelbar betroffenen Arbeitnehmern und Unternehmen ist, Vereinbarungen außer Kraft setzen, die auf einer Ebene geschlossen werden, die von den Arbeitnehmern und Unternehmen weiter entfernt ist.

4.5.3 Timing und Schlichtung

Was die Empfehlungen zum Timing und zur Schlichtung betrifft, stimmen wir den anderen Mitgliedern der Sachverständigengruppe im Allgemeinen zu:

Empfehlung 9. Über die Nachbindung, die Nachwirkung und die Laufzeit von Tarifverträgen haben die Sozialpartner selbst zu entscheiden. Wenn sie zu dem ersten Punkt keine Entscheidung fassen, beträgt die Nachbindung sechs Monate; wird der zweite Punkt nicht per Tarifvertrag geregelt, gilt die Nachwirkung für alle vereinbarten Arbeitsstandards; wird der dritte Punkt nicht durch einen Tarifvertrag geregelt, kann der Vertrag mit einer Frist von drei Monaten gekündigt werden.

Empfehlung 10. Wenn die Sozialpartner keine Einigung erzielen können, können die Vertragsbedingungen – vorzugsweise mit Zustimmung beider Sozialpartner – im Wege der Schlichtung festgelegt werden. Eine einseitige Schlichtung sollte das letzte Mittel sein, da sie ein Indiz für mangelndes Vertrauen ist. Das Schlichtungssystem wurde vor Kurzem erneuert und sollte in zwei Jahren endgültig evaluiert werden, um seine Rolle bei Kollektivverhandlungen zu bewerten.

Empfehlung 11. Die Sozialpartner sollten über Fragen wie Bezahlung nach Dauer der Zugehörigkeit zum Unternehmen, Gleichbehandlung von Angestellten und Arbeitern, lebenslanges Lernen, Produktivität und Innovation sowie die Eingliederung junger Menschen verhandeln und dabei unsere kritischen Kommentare berücksichtigen. Da einige dieser Punkte in einem engen Zusammenhang mit staatlichen Strategien zur Modernisierung der griechischen Wirtschaft und zur Verbesserung des Berufsbildungssystems stehen, muss ein ernsthafter und wirklich repräsentativer Sozialdialog unter Beteiligung aller drei Seiten gestärkt werden.

5 Verwendete Quellen

- Anxo, D., Bosch, G. und Rubery, J. (Hg.), 2010: *The welfare state and life transitions: a European perspective*. Cheltenham: Elgar Elgar.
- Artavanis, N. Morse, A. und Tsoutsoura M. (2016) Measuring income tax evasion using bank credit: evidence from Greece, *Quarterly Journal of Economics*, 739-798.
- Boeri, T. und van Ours, J. C. (2013) *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton und Oxford: Princeton University Press.
- Bosch, G. (2015): Jugendarbeitslosigkeit in Europa - warum versagen milliardenschwere Hilfsprogramme? In: ifo Schnelldienst 68 (17), 7-9.
- Braakmann, N. und Brandl, B. (2016): The Efficacy of Hybrid Collective Bargaining Systems: An Analysis of the Impact of Collective Bargaining on Company Performance in Europe, *MPRA Paper 70025*, München: Universitätsbibliothek München.
- Croucher, R. und White, G. (2011): The impact of minimum wages on the youth labour market: an international literature review for the Low Pay Commission.
- De Schutter, O. (2016): The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights, Studie für den Ausschuss für Konstitutionelle Fragen (AFCO), Generaldirektion Interne Politikbereiche der Union, Direktion C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, Europäisches Parlament.
- Eurofound (2009): *Restructuring in recession*, ERM Report 2009.
- Eurofound (2015) *Pay in Europe in Different Wage Bargaining Regimes*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Eurofound (2016): *Statutory Minimum Wages in the EU 2016*, Dublin.
- Ghosheh, N. und Messenger, J. C. (Hg.) (2013), *Work sharing during the Great Recession. New developments and beyond*, Genf.
- Hayter, S. und Weinberg, B. (2011): 'Mind the gap: collective bargaining and wage inequality' in S. Hayter, S. (Hg.), *The role of collective bargaining in the global economy. Negotiating for social justice*, Cheltenham: S. 136-186
- Griechisches Statistikamt (2016): Pressemitteilung „Index of wages for the whole economy“ 4. Quartal 2015, 31.03.2016
- Hijzen, A. und Martins, P. (2016) No Extension without Representation? Evidence from a Natural Experiment in Collective Bargaining, *IWF-Arbeitspapier* 16/143.
- Hijzen, A., Martins, P. und Parlevliet, J. (2016) Collective bargaining through the magnifying glass: A comparison of the Netherlands and Portugal, Queen Mary University of London, mimeo.
- IAO (2014): *Collective dismissals. A comparative and contextual analysis of the law on collective redundancies in 13 European countries*, Genf.
- IAO (2016): *Technical Note. The application and extension of collective agreements*, Genf.
- Jaumotte, F. und Buitron, C. O. (2015): 'Inequality and Labour Market Institutions', IMF Staff Discussion Note 15/14, Washington D.C.

- Jimeno, J.F. und Thomas, C. (2013): „Collective Bargaining, firm heterogeneity and unemployment“, *European Economic Review*, 59, April, 63-79.
- Karakitsios, A. (2016) „The Effect of Subminimum Wage Introduction on Employment in Greece“, Athens University of Economics and Business, mimeo.
- Knuth, M., Kirsch, J. und Mühge, G. (2011): Restructuring and occupational mobility: support for job transitions in European comparison. In: *Unikate* 40, S. 108-118 (<https://www.uni-due.de/unikate/archiv.php?eu=040>).
- Köllö, J. (2010): Hungary: The Consequences of Doubling the Minimum Wage, in: Vaughan-Whitehead, Daniel (Hg.): *The minimum wage revisited in the enlarged EU*. Cheltenham/Genf: Elgar/IAO, 245-273.
- Lehndorff, S. und Haipeter, T. (2011): Negotiating employment security: innovations and derogations. In: Hayter, Susan (Hg.): *The role of collective bargaining in the global economy: negotiating for social justice*. Cheltenham: Elgar, S. 20-46.
- Martins, P (2014) 30,000 Minimum Wages: The Economic Effects of Collective Agreement Extensions, *IZA DP* 8540.
- Martins, P und Pessoa e Costa, S (2014) Reemployment and substitution effects from increased activation: Evidence from times of crisis, *IZA DP* 8600.
- Martins, P (2016a) Can overtime premium flexibility promote employment? Firm- and worker-level evidence from a labour law reform, *Centre for Globalisation Research WP* 72.
- Martins, P (2016b) The third worker: Assessing the trade-off between employees and contractors, *Centre for Globalisation Research WP* 75.
- OECD (2016) *Employment Outlook*, Paris.
- Traxler, F., Blaschke, S. und Kittel, B. (2001): *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Ours, J.C. (2015) The Great Recession was not so Great, *Labour Economics*, 34, 1–12.
- Visser, J. (2015): *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS), An International Database*, Amsterdam Institute for Advanced Labor Studies (AIAS), Amsterdam.

6 Anhänge

6.1 I. Mitglieder der Sachverständigengruppe

Gerhard Bosch – Universität Duisburg-Essen

Wolfgang Däubler – Universität Bremen

Juan Jimeno – Spanische Zentralbank

Ioannis Koukiadis – Universität Thessaloniki

António Monteiro Fernandes – University Institute Lissabon

Pedro Silva Martins – Queen Mary University

Jan van Ours (Vorsitzender) – Erasmus-Universität Rotterdam

Bruno Veneziani – Universität Bari

6.2 II. Verzeichnis der Organisationen

Während ihrer dritten Sitzung in Athen (20. bis 22. Juni 2016) sprach die Sachverständigengruppe mit der griechischen Ministerin zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Rania Antonopoulou und Vertretern der folgenden Organisationen:

- Griechische Arbeitsagentur (OAED)
- Internationale Arbeitsorganisation (IAO)
- Griechischer Unternehmerverband (SEV)
- Griechischer Tourismusverband (SETE)
- Griechischer Verband der Freiberufler, Gewerbetreibenden und Kaufleute (GSE-VEE)
- Griechischer Verband für Handel und Unternehmertum (ESEE)
- Griechischer Einzelhandelsverband (SELPE)
- Industrie- und Handelskammer Athen (EBEA)
- Institut für Arbeit (INE)
- Stiftung für Wirtschafts- und Industrieforschung (IOBE)
- Allgemeiner Verband der griechischen Arbeitnehmer (GSEE)
- Verband der griechischen Privatangestellten (OIYE)
- Arbeitsagentur Athen

6.3 III. Erklärung des Vorsitzenden

Jan van Ours, der Vorsitzende der Sachverständigengruppe unterstützt alle gemeinsamen Empfehlungen. In Bezug auf Empfehlung 5 zum Mindestlohn und Empfehlung 6 zu Mindestlöhnen für junge Arbeitnehmer unterstützt er den Wortlaut gemäß Kapitel 4. In Bezug auf Empfehlung 7 zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen und Empfehlung 8 zum Günstigkeitsprinzip unterstützt er den Wortlaut gemäß Kapitel 3.

6.4 IV. Bemerkungen von einzelnen Mitgliedern der Sachverständigengruppe

Gerhard Bosch, Wolfgang Däubler, Ioannis Koukiadis, António Monteiro Fernandes und Bruno Veneziani sind der Ansicht, dass die Sachverständigengruppe trotz der extrem knapp bemessenen Zeit und der unterschiedlichen Meinungen innerhalb der Gruppe außergewöhnliche Ergebnisse erzielt hat. Die Gruppe stimmt bei acht der zwölf Empfehlungen vollständig und bei einer Empfehlung teilweise überein. Bei der Darstellung der Gegenstimmen hätten wir es vorgezogen, der international bewährten Verfahrensregel zu folgen, wonach die Mehrheit über den Bericht entscheidet und die abweichenden Meinungen unter den Gegenstimmen hinzugefügt werden. Dies ist die übliche Vorgehensweise, der etwa der Oberste Gerichtshof der USA, die Verfassungsgerichte in Deutschland, Griechenland und Portugal sowie Sachverständigenausschüsse in den meisten europäischen Ländern folgen.

Juan Jimeno und Pedro Silva Martins sind nur für die Argumente und Ansichten verantwortlich, die in Abschnitt 4 ausdrücklich geäußert wurden. Juan Jimeno und Pedro Silva Martins stimmen bei einigen Empfehlungen zwar mit den übrigen Mitgliedern der Sachverständigengruppe überein, glauben aber, dass sich ihre Ansichten bezüglich der Vorschriften und Regeln für Massenentlassungen und Kollektivverhandlungen in der Frage, wie der integrierte, umfassende und konsistente Ansatz zur Förderung der griechischen Arbeitsmarktreformen weiterverfolgt werden sollte, grundlegend von Abschnitt 3 unterscheiden.