

Empfehlungen der Sachverständigengruppe für die Überprüfung der griechischen Arbeitsmarktinstitutionen vom 27. September 2016

Die Ergebnisse kurzgefasst

I. Die Sachverständigengruppe

1. In dem 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... Nach Abschluss des Prüfungsprozesses werden die Behörden die Rahmen für Massenentlassungen und Arbeitskampfmaßnahmen sowie das Tarifverhandlungssystem an die in der EU geltenden bewährten Verfahren („best practice“) anpassen. Vor Abschluss der Prüfung werden keine Änderungen an dem gegenwärtigen Rahmen für Tarifverhandlungen vorgenommen....“.

2. In die Sachverständigengruppe wurden folgende acht Personen berufen:

Gerhard Bosch – Universität Duisburg-Essen

Wolfgang Däubler – Universität Bremen

Juan Jimeno – Spanische Zentralbank

Ioannis Koukiadis – Universität Thessaloniki

António Monteiro Fernandes – Universität Lissabon

Pedro Silva Martins – Queen Mary Universität

Jan van Ours (Vorsitzender) – Erasmus-Universität Rotterdam

Bruno Veneziani – Universität Bari

Die Sachverständigengruppe nahm ihre Arbeit Ende April 2016 auf und übergab ihre Empfehlungen Ende September 2016 an die griechische Regierung und die Europäische Kommission. Die Gruppe wurde in ihrer Arbeit von den Institutionen und der griechischen Regierung unterstützt und hörte die Meinungen der Sozialpartner, anderer griechischer Experten sowie der IAO. Die Sachverständigengruppe erreichte einen Konsens bei den meisten ihrer Empfehlungen. Sie stimmte in acht von 12 Empfehlungen ganz und bei einer Empfehlung teilweise überein. Die abweichenden Meinungen wurden in einem Sondervotum hinzugefügt.

II. Die zwölf Empfehlungen

3. **Arbeitskampf:** Das aktuelle griechische Richterrecht enthält umfassende Regelungen, durch die der Aufruf zu einem legalen Streik erschwert wird. Die Vorschriften des Arbeitskampfrechts blieben in den Jahren der Wirtschaftskrise in Griechenland unverändert. Eine Notwendigkeit, sie jetzt zu ändern, konnte nicht festgestellt werden. Die beiden Sozialpartner stimmten in den Anhörungen darin überein, dass das „Recht auf Streik und der verfassungsmäßige Schutz von Arbeitskampfmaßnahmen“ nicht infrage gestellt werden dürfe. Die Sachverständigenkommission sah keine Notwendigkeit für eine striktere Regulierung von Streiks (**Empfehlung 1**).

4. **Aussperrung:** Nur in wenigen europäischen Ländern, unter anderem in Griechenland, sind Aussperrungen ausdrücklich verboten. In anderen Ländern sind sie aber nur als Reaktion auf einen Streik möglich, wobei zugleich zusätzliche Beschränkungen zu beachten sind. Sie dürfen nicht dazu genutzt werden, einem Streik die Wirkung zu nehmen. Angesichts der in Griechenland bestehenden Einschränkungen des Streikrechts sah die Sachverständigengruppe keinen dringenden Grund für die Abschaffung des Verbots von Aussperrungen (**Empfehlung 2**).
5. **Massenentlassungen:** Die Sachverständigengruppe ist (wie schon die IAO 2014) zu dem Ergebnis gekommen, dass das gegenwärtige griechische System nicht alle Möglichkeiten ausschöpft, die Folgen geplanter Massenentlassungen zu mildern. Vor Massenentlassungen sollten Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter in fairer Weise über die anstehenden Probleme verhandeln. Entsprechend den wirtschaftlichen Möglichkeiten des jeweiligen Unternehmens sollte ein Sozialplan ausgearbeitet werden, der Abfindungen oder Umschulungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer vorsieht (**Empfehlung 3**). Bei vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten können Massenentlassungen durch **Kurzarbeit** verhindert werden. Der Arbeitnehmer bezieht als Ausgleich für die Stunden, die er nicht arbeiten konnte, Arbeitslosengeld von der Arbeitsverwaltung. Sobald die Krise vorüber ist, kann der Arbeitgeber mit Hilfe seiner erfahrenen Belegschaft seine Tätigkeit wieder in vollem Umfang ausüben (**Empfehlung 4**). Das aktuelle System, bei dem Massenentlassungen vorab einer behördlichen Genehmigung bedürfen, wurde diskutiert, bevor der Europäische Gerichtshof über seine Vereinbarkeit mit EU-Recht entschieden hat.¹ Sobald das Ergebnis des Verfahrens bekannt sei, könne das gegenwärtige System abgeschafft oder durch ein anderes System mit Ex-ante-Kontrollen ersetzt werden. Die Minderheit empfahl eine Abschaffung der behördlichen Genehmigung.
6. **Mindestlohn:** Entscheidungen über eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns sollten die Lage der griechischen Wirtschaft sowie der Aussichten in Bezug auf Produktivität, Preise, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Einkommen und Löhne berücksichtigen. In der Frage, wer über das Niveau und die Erhöhungen des Mindestlohnes entscheiden soll stimmte die Sachverständigengruppe nicht überein. Die Mehrheit ihrer Mitglieder (5:3 Stimmen) empfiehlt, den Mindestlohn durch die Sozialpartner festlegen zu lassen, die nach Beratungen mit unabhängigen Experten einen nationalen Tarifvertrag abschließen, der automatisch allgemeinverbindlich ist. Die Sozialpartner stimmten darin überein, dass sie in Zukunft den Mindestlohn autonom aushandeln wollten. Die Minderheit empfiehlt, dass die Regierung den Mindestlohn nach Beratungen mit den Sozialpartnern und mit unabhängigen Experten festlegt (**Empfehlung 5**).
7. **Niedrigere Mindestlöhne:** Löhne unter Mindestlohniveau für Personen ohne Berufserfahrung sind gerechtfertigt, solange diese noch im Betrieb ausgebildet werden; die niedrigeren Mindestlöhne tragen der geringeren Produktivität Rechnung. Auf diese Weise kann der Übergang von der Ausbildung in den Beruf erleichtert werden. Die EU-Gesetzgebung verbietet

¹ Dies ist inzwischen geschehen. Mit Entscheidung v. 21.12.2016 – C 201/15 – hat der Europäische Gerichtshof die Möglichkeit einer staatlichen Genehmigung grundsätzlich anerkannt, jedoch verlangt, dass präzisere Vorgaben als in Griechenland für die Entscheidung festgelegt werden.

jedoch eine Diskriminierung bzw. Ungleichbehandlung aufgrund des Lebensalters. Die Mehrheit der Sachverständigengruppe (5:3 Stimmen) empfiehlt daher, den jetzigen geringeren Mindestlohn für „Jugendliche“ bis 25 Jahren durch einen Mindestlohn für Nicht-Berufserfahrene zu ersetzen, der maximal zwei Jahre gezahlt werden darf. Anschließend gilt der allgemeine Mindestlohn. Dieser „Erfahrungslohn“ soll nach zwei Jahren evaluiert werden. Die Minderheit empfiehlt, dass die Regierung den Mindestlohn für Jugendliche festlegt, der wie bislang bis zum 25. Lebensjahr gelten soll (**Empfehlung 6**).

- 8. Allgemeinverbindlichkeit und Günstigkeitsprinzip:** Tarifverträge, die über den Betrieb und die Unternehmensebene hinaus rechtliche Wirkung besitzen, werden zu Recht als eine der zentralen Säulen des europäischen Sozialmodells angesehen. Sie sind u. a. eines der wirkungsvollsten Instrumente, um die Einkommensungleichheit zu verringern. Die Mehrheit der Sachverständigengruppe (6:2 Stimmen) empfiehlt daher, die Möglichkeit wieder einzuführen, Tarifverträge für Branchen oder Berufsgruppen auf Antrag eines Verhandlungspartners für allgemeinverbindlich zu erklären. **Bei schweren Verwerfungen 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 (**Empfehlung 7**).

Tarifabschlüsse auf nachgeordneter Ebene können die Normen der auf übergeordneter Ebene geschlossenen landesweiten bzw. branchenbezogenen Tarifverträge nicht unterschreiten (Günstigkeitsprinzip). Die Sozialpartner können jedoch Öffnungsklauseln zu bestimmten Fragen vereinbaren, die vorübergehende Abweichungen von branchen- oder berufsgruppenspezifischen Verträgen (aber nicht von gesetzlichen Standards) gestatten, falls die wirtschaftlichen und/oder finanziellen Verhältnisse des Unternehmens dies dringend erfordern (**Empfehlung 8**). Die Minderheit argumentierte, dass eine hohe Mikroflexibilität erforderlich sei. Deshalb sollten Vereinbarungen auf der niedrigeren Ebene Vorrang vor den auf höherer Ebene vereinbarten Standards haben.

- 9. Zeitliche Verlängerung, Nachwirkung und Schlichtung:** Über die automatische zeitliche Verlängerung („Nachbindung“), die Nachwirkung und die Laufzeit von Tarifverträgen entscheiden die Sozialpartner selbst. Wenn sie zu dem ersten Punkt keine Entscheidung treffen, gilt der Tarifvertrag nach seinem Auslaufen sechs Monate weiter; 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 9**). Wenn die Sozialpartner keine Einigung erzielen können, können die Vertragsbedingungen – vorzugsweise mit Zustimmung beider Sozialpartner – im Wege der Schlichtung festgelegt werden. Eine nur von einer Seite gewollte Schlichtung ist zwar nach griechischem Recht möglich, sollte aber das letzte Mittel sein, da sie ein Indiz für mangelndes Vertrauen zwischen den Sozialpartnern ist. Das Schlichtungssystem wurde vor kurzem verändert und sollte deshalb erst in zwei Jahren evaluiert werden, um seine Rolle bei Kollektivverhandlungen zu bewerten (**Empfehlung 10**).

- 10. Modernisierung von Tarifverträgen:** Die Sozialpartner sollten über Fragen wie Bezahlung Betriebszugehörigkeit, 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 dazu ein echter und konstruktiver Sozialdialog gefördert werden (**Empfehlung 11**).
11. Die öffentliche Arbeitsverwaltung sollte ihre Bemühungen verstärken, die Arbeitslosen stärker zu eigenen Initiativen zu veranlassen und gleichzeitig dafür zu sorgen, dass mehr offene Stellen durch die Unternehmen gemeldet werden. Hierfür können unter anderem zielgerichtete Lohnsubventionen bei Einstellungen von Nutzen sein. Sie müssen allerdings Mitnahmeeffekte verhindern; finanziell sollten sie durch den Europäischen Sozialfonds unterstützt werden (**Empfehlung 12**).