

Empfehlungen der Expertengruppe für die Überprüfung der griechischen Arbeitsmarktinstitutionen

27. September 2016

Inhalt

	Seite
1. Einführung	2
2. Zusammenfassung der Empfehlungen von Jan van Ours (Vorsitzender)	
2.1 Kollektivmaßnahmen	4
2.2 Massenentlassungen	4
2.3 Mindestlohn	5
2.4 Kollektivverhandlungen	5
3. Empfehlungen von Gerhard Bosch, Wolfgang Däubler, Ioannis Koukiadis, António Monteiro Fernandes und Bruno Veneziani	
3.1 Grundsätze	7
3.2 Arbeitskampfmaßnahmen	
3.2.1 Streiks	9
3.2.2 Aussperrungen	9
3.3 Massenentlassungen	
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	
3.4.1 Einführung	18
3.4.2 System vor der Krise	19
3.4.3 Veränderungen seit 2012	
3.4.4 Praxis in Europa	
3.4.5 Hauptergebnisse von Vergleichsstudien zu den Auswirkungen von Kollektivverhandlungen	30
3.4.6 Unsere Erkenntnisse	32
3.4.7 Rechtlicher Rahmen für die Empfehlungen	34
3.4.8 Die Empfehlungen	36
4. Empfehlungen von Juan Jimeno und Pedro Silva Martins	
4.1 Grundsätze	
4.1.1 Ziele	45
4.1.2 Zusätzliche Richtlinien	45
4.1.3 Beschränkungen	
4.2 Kollektivmaßnahmen: Streiks und Aussperrungen	46
4.3 Massenentlassungen und Kurzarbeit	49
4.4 Mindestlöhne	50
4.5 Kollektivverhandlungen	52
4.5.1 Allgemeinverbindlicherklärung	54
	56

4.5.2 Subsidiarität und Günstigkeit	57
4.5.3 Timing und Schiedsverfahren	58
Verwendete Quellen	59
Anhänge	61
I Mitglieder der Expertengruppe	
II Verzeichnis der Organisationen	
III Erklärung des Vorsitzenden	
IV Bemerkungen von einzelnen Mitgliedern der Expertengruppe	

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 „Expertengruppe für die Überprüfung der griechischen Arbeitsmarktinstitutionen“ besteht aus acht Mitgliedern (eine Übersicht findet sich in Anhang I). Die Gründungsversammlung der Expertengruppe fand am 22. April 2016 in Athen statt. Die nächste Sitzung fand am 30. Mai 2016 in Amsterdam statt, wo die Expertengruppe 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 Expertengruppe 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 Expertengruppe unterstützt. Bei einigen Vorschlägen bestehen Meinungsverschiedenheiten. Kapitel 3 präsentiert die Vorschläge von fünf Mitgliedern der Expertengruppe. Kapitel 4 gibt die Vorschläge von zwei Mitgliedern der Expertengruppe wieder. Die Einschätzung des Vorsitzenden ist in Anhang III enthalten. Anhang IV bietet einen Überblick mit weiteren Kommentaren anderer Mitglieder der Expertengruppe.

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 Expertengruppe. 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 Expertengruppe 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 Expertengruppe sieht keinen dringenden Grund für die Abschaffung des Verbots von Aussperrungen. Die Vorschriften betreffend Arbeitskämpfmaßnahmen 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 Expertengruppe 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 Expertengruppe 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 Expertengruppe 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 Expertengruppe ist der Ansicht, dass eine Allgemeinverbindlicherklärung nur dann erfolgen kann, wenn der Grenzwert von 50 % erreicht wird.

Empfehlung 8. Innerhalb der Expertengruppe 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 Expertengruppe 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 Dauer 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 Expertengruppe 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 Expertengruppe 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 Expertengruppe 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 Expertengruppe 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 Expertengruppe 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 Expertengruppe 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 infrage 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 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.

3.3. Massenentlassungen

3.3.1 Soziale und wirtschaftliche Aspekte

Massenentlassungen 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 Massenentlassungen 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. Massenentlassungen 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 Massenentlassungen 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.

Gelangen die Sozialpartner nicht zu einer Einigung, obliegt es dem Arbeitsminister oder einer anderen Verwaltungsbehörde zu entscheiden, ob die Massenentlassung gerechtfertigt 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 Expertengruppe 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 Unternehmen 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 Fähigkeiten 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 Arbeitslose nimmt folglich ab, wohingegen die Lage am Arbeitsmarkt das Gegenteil verlangen würde.

- Der soziale Zusammenhalt wird gestärkt, wenn die Kosten der Krise gleichmäßiger auf eine größere 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 Definitionshoheit 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 solle. 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 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 Expertengruppe 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 unterzeichnet 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 Dauer, Nachbindung und Nachwirkung von Tarifverträgen. Um aus den in anderen Ländern bewährten Verfahren zu lernen, hat die Expertengruppe 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 Landestradiationen 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 eingzugreifen 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 Mindestlohnniveau („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:

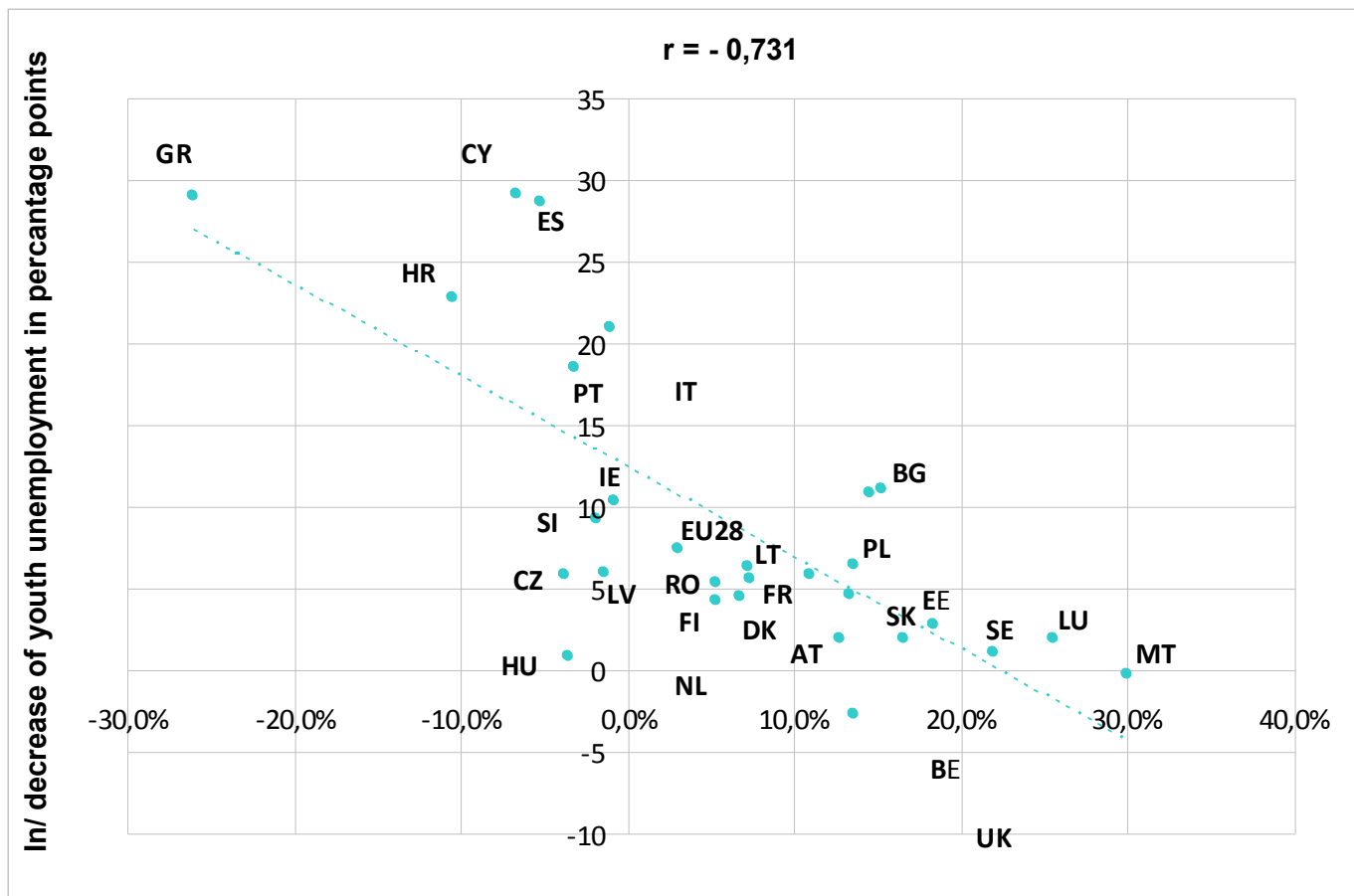
- Viele EU-Länder unterscheiden angesichts des niedrigen Mindestlohnlevels und der Notwendigkeit, eine Diskriminierung zu vermeiden, gar nicht zwischen Altersgruppen (etwa Spanien, Portugal, Kroatien)
- In Ländern, in denen es einen Billiglohn für junge Arbeitnehmer gibt, ist die Altersgrenze meist viel 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 Mindestlohnlevel 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 Billiglöhns.
- In einigen Ländern (Vereinigtes Königreich, Irland, Portugal) gibt es Löhne unter Mindestlohnlevel 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 Billiglöhns 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)
Zu-/Abnahme der Jugendarbeitslosigkeit in Prozentpunkten

(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.

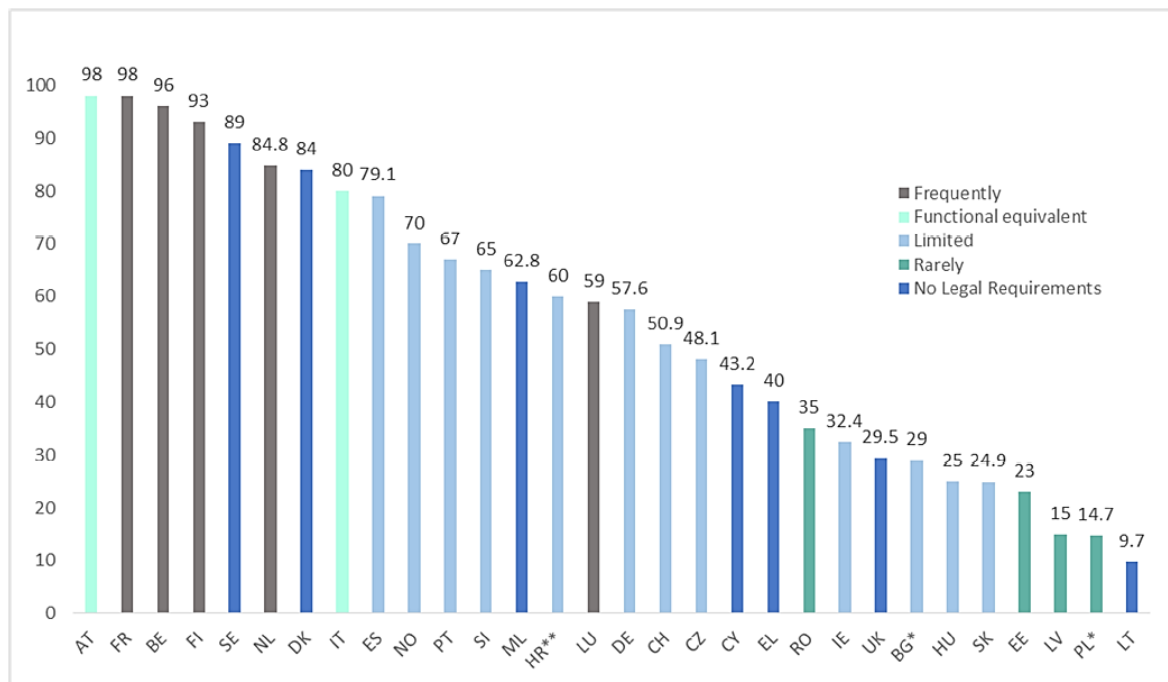
Ausnahmen von Allgemeinverbindlicherklärungen – zum Beispiel für kleine oder mittelständische Unternehmen – sind in der EU nicht bekannt, denn das Hauptziel einer Allgemeinverbindlicherklärung ist, dass der Tarifvertrag für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einer Verhandlungseinheit gelten soll, auch 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



Häufig
Funktional gleichwertig
Begrenzt
Selten
Keine gesetzlichen Vorgaben

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 Härteklauseln, 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 Lohntarife 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 Ergebnisse.

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 Verteilungskoalitionen 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 spezifischen 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 Vereinigungsrechts 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).

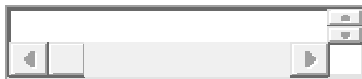
IAO-Empfehlung 91 (1951) legt fest, dass angepasste Einrichtungen „zur Verhandlung über Gesamtarbeitsverträge sowie für den Abschluss, die Änderung und die Erneuerung solcher Verträge“ geschaffen werden müssen (Art. 1 Absatz 1). Sie unterscheidet sich vom vorherigen Übereinkommen hinsichtlich der Definition 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 Erwerbsbevölkerung 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 „Ausnahmestandard“ 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 The recommendations

The changes in the regulatory framework of the minimum wage and collective bargaining since 2010 in Greece were mainly driven by short-term considerations to effect an internal devaluation. The internal devaluation was effected (a) by direct interventions in wage setting, and (b) by weakening the institutions of national and industry-wide collective bargaining to bring back wages into competition. The major instruments were: the reduction of the minimum wage and elimination of collective bargaining on the issue, the abolition of the principle of favourability, the abolition of the prerogative of unions in negotiating derogations at establishment level, restricting time-extension and the scope of the after-effect of collective agreements, the temporary suspension of the extension mechanism, weakening of the arbitration mechanism, and direct interventions in public collective agreements to cut agreed wages.

The former hierarchy of norms, with the predominance of national and sectoral agreements was abolished and company-level bargaining or unilateral decisions of employers not being members of an employers' organization became the dominant mechanism of wage setting.

The impact of these interventions on wages was extremely strong. Between 2009 – 2013, average wages fell substantially. The intended internal devaluation was reached in a very short period. The negative side effects were a substantial increase of income inequality and increasing levels of poverty. In addition, the coverage by collective agreements decreased substantially and the social partners were weakened so much that they lost their capacity to set wages in the labour market.

With the current national rules, the erosion of national and sectoral collective bargaining has

not come to an end and will even continue the next years, since employers are less and less able to sign collective agreements if not all companies of a sector are covered. In consequence inequality and poverty might even increase above the already high levels of today.

The changes of the minimum wage and the collective bargaining system in the last years can be characterized as a unilateral and defensive reaction to the crisis. After many short-term interventions in the Greek labour market during the last years, the necessary return to a long-term growth path requires a stable regulatory framework. Such a strategy requires strong, representative social partners, institutional stability and links of collective bargaining and social dialogue with a growth strategy.

The regulatory framework of minimum wages and collective bargaining needs to be revitalized and state interventions in areas that belong to the freedom of negotiation should come to an end. This is the precondition to enable the social partners to negotiate on the above mentioned new topics as well as on the reduction of the unacceptable high levels of income inequality and poverty, to release SME' from transaction costs and to create a stable environment for investors as well as for the employees and their families.

On the base of these considerations, we propose the following changes of the legal framework for minimum wages and collective bargaining:

Recommendation 5: The social partners should decide on the increases of the Minimum Wage after consultations with independent experts taking into account the situation of the Greek economy and the prospects for productivity, prices, competitiveness, employment and unemployment, incomes and wages. Their agreement has automatically an erga omnes effect.

The involvement of the social partners in fixing the minimum wage is normal practice in Europe and many countries outside of Europe. This involvement is necessary, since the social partners are the best informed actors on the needs of employees and the affordable minimum wage levels for companies across the industries. According to different national traditions and wage systems, the involvement of social partners in the minimum wage setting has taken different forms in the EU. In some countries, social partners decide on the level of the minimum wage and the state implements it by statutory order. In other countries, social partners are consulted, but the final decision on the increases is taken by the state, like in France. Both models are in line with the ILO convention No 131 (Minimum Wage Fixing Convention, 1970).

There is no evidence that one model is superior to the other. Research shows, however, how

closely the models are linked to the different history and architecture of national wage systems. The state mostly plays a stronger role in determining the minimum wage in countries where collective bargaining is weak and/or social partners have low trust in each other and are not willing to take jointly such responsibility. If social partners trust each other, one side will not block reasonable wage increases. The instrument of the Minimum Wage is protected against arbitrary political interventions and it will increase smoothly according to the economic conditions.

In the hearings of our commission with the social partners in Athens, both sides agreed unanimously that they would like to negotiate the minimum wage again in the future. We were concerned that probably the interests of small and medium sized companies were not sufficiently taken into account. The representatives of the employers' organizations and especially those with many members from small firms assured us that their interests were taken into account and they often were the mediators between the unions and other employers. All organizations of the social partners agreed that these negotiations had taken place in full trust in the past and that this trust still exists. They also expressed their view that the economic situation has changed and that a fast return to pre-crisis minimum-wage levels, and increases of the minimum wage like before 2009, would not be recommendable nor possible in the near future.

To make sure that the situation of the Greek economy is taken into account, a consultation process with independent experts – as already fixed in Law 4172/2013 - should precede the decision of the social partners.

Recommendation 6: The youth subminimum wage will be replaced by a subminimum experience rate of 85% in the first year of work experience and 95% in the second year of work experience. Apprentices and students in internships of up to three months which are formalized in their curricula are exempted. The social partners decide on the pertinent subminimum wages and their increases.

Subminimum wages for inexperienced people are justified as long as they are still learning on the job; the lower wages reflect their lower productivity. In this way, the transition from school to work can be facilitated. For legal reasons, we prefer a subminimum wage related to work experience instead of age although in practice mostly young people will receive this subminimum wage.

EU legislation prohibits discriminations based on (young or old) age. The European Court of Justice had to decide whether the German collective agreement (CA) for the public service

was compatible with this principle: The CA had defined the salaries of newly hired persons according to their age. An employee starting to work at the age of 21 earned less than another person hired at the age of 27 both having no professional experience and doing the same job. The ECJ decided that there was discrimination for reasons of age (ECJ 8 September 2011 – C 297/10, C-298/10 – Hennigs). There is a high probability that the Court will decide in the same way, if the concrete case does not deal with clauses in a collective agreement but with a statutory subminimum wage based on age; the problem of an unequal starting point is the same.

This view is confirmed by a new study requested by the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament dealing with the role of the European Social Charter in the process of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights (de Schutter, 2016). It refers to a decision of the European Committee of Social Rights which expressed the opinion that the Greek subminimum wage might violate article 4 § 1 of the Social Charter guaranteeing a decent wage and then continued (de Schutter, *op.cit.* p. 34): “In addition, because ‘the extent of the reduction in the minimum wage, and the manner in which it is applied to all workers under the age of 25, is disproportionate even when taking into account the serious economic crisis facing Greece’, the Committee considered that this measure, though it was introduced with the aim of encouraging the entry of young workers in the employment market, led to a discrimination on grounds of age, in violation of the reference to non-discrimination made in the preamble of the 1961 Charter.”

Work experience is an objective reason used also in economic argumentation of subminimum wages to facilitate the transition from education to work. In addition, age is a less reliable indicator of work experience than in the past when most young people entered the labour market after secondary education. With the extension of higher education, and in periods of high unemployment, many young people enter the labour market later than in the past. If they are older than 25 years in their first job, they are entitled to get the adult rate of the minimum wage although they have no work experience; this could make their transition into the labour market quite difficult.

The social partners will have to bear in mind that article 4 § 1 of the European Social Charter has to be respected even in defining the wages of inexperienced workers.

The planned implementation of an apprenticeship system in Greece should not be hindered by the minimum wage regime. Companies will not engage in dual training and recruit apprentices if the costs are too high. At present the minimum wage for apprentices is set at

75% of the subminimum wage for young people for six hours of work a day. The social partners should decide on the concrete amount of the training allowances in the future. Article 4 § 1 of the European Social Charter does not apply in such a case.

Recommendation 7: Representative collective agreements can be extended by the state on the demand of one of the negotiating parties at sectoral or occupational level. Collective agreements are representative if 50% of the employees in the bargaining unit are covered. The government and the social partners establish an administrative system for a reliable monitoring of the number of employees. In the case of severe problems in the respective labour market (high turnover, high share of low wage earners, distortion of competition) or in the case of another public interest (introduction of an apprenticeship system, etc.) extensions are also possible. The decision on the extension of an agreement is taken by the Minister of Labour after having consulted the social partners.

Collective agreements that extend beyond the immediate workplace or company level are rightly seen as one of the unique institutional features of the European social model. Our proposal is informed by good practice in many European countries. An extension because of a “public interest” also follows European best practice to guarantee decent wages in only loosely organized parts of the labour market, in which unions and employers are unable to develop stable industrial relations, and to encourage agreements in new fields (an occupational pension system, levy system for apprentices etc.). Such new agreements are in the general interest and only work if all companies in an industry are covered.

Recommendation 8: Wage agreements made at lower level cannot undercut national/sectoral agreements made at a higher level (favourability principle). The social partners, however, should agree on opening clauses on specified issues which allow temporary derogations from sectoral or occupational agreements (but not from statutory standards) in the case of urgent economic and/or financial needs of the company. Derogations can only be agreed upon by the social partners who signed the respective agreement.

The favourability principle guarantees that the labour standard agreed at national or sectoral and occupational level becomes the dominant norm and creates a level playing field for companies. This is the precondition for stable multi-employer collective bargaining and the dominant norm in the European Union. It creates incentives for employers to join an employers’ organization to have a voice in collective bargaining. The representativeness of

collective bargaining will be improved. Without this principle, opting-out and/or a fragmentation of collective bargaining becomes the normal case.

In times of a severe company, industry or national economic crisis, however, temporary deviations from these norms might help companies to survive and return to profitability. Therefore, the possibility of derogations through so-called opening- or hardship clauses has been practiced by social partners in some EU countries. The conditions for these derogations must be strict, since otherwise permanent opt-out from collective agreements would become the norm, resulting in an erosion of collective agreements. Therefore, we propose that derogations must have the approval of the unions and employers' organizations which signed the respective agreement and are allowed only temporarily. The social partners should specify the issues, procedures and the time horizon of derogations. If they do not agree, arbitration is possible in the same way as in other cases of collective bargaining.

Recommendation 9: The time extension, the after-effect and the duration of collective agreements are decided by the social partners themselves. If they do not take a decision on the first point, the time extension will be six months; if the second point is not regulated by collective agreement, the after-effect includes all agreed labour standards; if the third point is not regulated by a collective agreement, the latter can be terminated with a notice of three months.

The reduction of the time extension to three months creates an unnecessary pressure on the social partners to negotiate a new collective agreement which can be a very complicated matter. As to the after-effect, it has been shown above that in most European countries its scope is much wider. In Germany the time extension is unlimited until the old agreement is replaced by a new one. In Portugal, where the same rule existed, the minimum duration of the time extension is 12 months and, if a collective bargaining process takes place, it can be extended to 18 months. In Spain, following the legislative reform in 2012, the time extension of collective agreements has a normal extension of one year.

Strict limits on the duration of collective agreements intervene in the freedom to negotiate of the social partners. Especially if they bargain on the new issues we mentioned above, there might be the need for collective agreements with a much longer duration. For example, agreements in Germany on the step-by-step reduction of seniority pay in the public service, the introduction of joint pay scales for white and blue collar workers in the chemical and in the metal industries have an unlimited duration if neither of the partners gives notice. In our

view, the social partners should be free to define the duration of the collective agreement and the notice periods and procedures.

It makes sense to conclude wage agreements, especially in a turbulent environment, only for one year. However, even a shorter period may be desired by both sides in order to try a new rule or to have some framework conditions clarified after some months. Agreements on other issues than wages can be implemented only over a longer period and only under the condition of a stable and reliable regulatory framework. The existing strict time limits have the side effects of preventing social partners from concluding more innovative, forward-looking agreements.

Recommendation 10: If social partners cannot reach an agreement, the terms of an agreement may be established through arbitration preferably when both social partners agree on this. Unilateral arbitration should be the last resort as it is an indication of a lack of trust. The system of arbitration was renewed recently and should be evaluated at the latest within two years to assess its role in collective bargaining.

According to the Supreme Court of Greece (Areios Pagos, Decision 25/2004), the unilateral right to arbitration for trade unions is guaranteed by the Greek Constitution. This principle provides both parties with the possibility to balance their opposing interests for the sake of industrial peace.

During the 1992-2008 period, arbitration decisions were widely used and were the basis for one in four occupational and sectoral agreements and for one in 20 enterprise collective agreements. Employers are critical that the arbitration system exhibits a ‘shadow effect’ in terms of the substance of voluntary negotiations, limiting the agenda of bargaining. Unions see the role of arbitration as having been an important instrument for addressing two issues. The first was the general lack of union representation in the private sector that would then have provided the basis for effective mechanism for the determination of wages and other terms and conditions of employment. In this respect, the arbitration system acted, in effect, as a mechanism to promote inclusiveness. The second issue concerned the high share of small and medium-sized enterprises in the Greek economy, where trade unions have been traditionally weak or mostly even absent: in this case, the arbitration system was seen as a means for protecting the economy from the development of competition on the basis of labour costs. In 2014, the Greek Council of State held that the abolition of the unilateral right to arbitration was unconstitutional.

Under the new legislation, the unilateral right to arbitration was re-instated. Furthermore, new

procedures were introduced for the adjudication of disputes, including the following: where the application for arbitration was submitted unilaterally, the adjudication of the dispute would take place through a 3-member arbitration committee (and not a single arbitrator); additional business-related information should be submitted, including changes in the competitiveness, in unit labour costs and the economic situation of weak performing companies in the sector; appeal procedures were introduced, involving a 5-member committee within OMED at a first level, but also the civil courts.

Following the decision by the Council of State and the introduction of legislation re-instating the unilateral right to arbitration (albeit with certain changes in the arbitration process), the number of arbitration decisions started to pick up in respect of sectoral and occupational agreements, but not to the extent as before 2010.

On the basis of the decision by the Greek Council of State that re-affirmed the constitutional recognition of the unilateral right to arbitration, the fact that the changes in the arbitration procedures were introduced only recently and the empirical evidence suggesting that trade unions have so far been cautious in using the amended procedures, it would not be advisable to consider further changes too quickly. Therefore, we propose a proper evaluation of the actual functioning and concrete implications of the new arbitration procedure by the end of 2018.

In addition, we formulate two recommendations which, by their nature and content, do not require specific justification beyond what is apparent from the considerations developed in this report.

Recommendation 11: The social partners should negotiate on the issues of seniority pay, equal treatment of white and blue collar workers, life-long learning, productivity and innovation and the integration of young people, considering the critical comments contained in this report. Since some of these issues are closely linked with strategies of the state to modernize the Greek economy and to improve the vocational training system, the strengthening of a genuine and constructive tripartite social dialogue is necessary. Within this framework a discussion about trade union law problems can be useful. In this field, we see, however, no contradiction with EU law and practices.

Recommendation 12: The Public Employment Services should also consider developing its efforts towards greater activation of the unemployed and attracting more vacancies from firms, including through well-designed hiring subsidies avoiding deadweight which

are supported by the European Social Fund.

4. Recommendations of Juan Jimeno and Pedro Silva Martins

4.1 Principles

We think that any policy recommendations should consider the objectives at stake, the balance of trade-offs between them, and the relevant restrictions that condition the feasibility and the effectiveness of the proposed measures to achieve the objectives. Given the mandate of the Group of Independent Experts, in our case there are primary objectives, auxiliary guidelines, and stringent constraints derived from the challenging situation of the Greek economy and the very poor outcomes on the Greek labour market.

4.1.1 Objectives

The primary objectives of our recommendations are to facilitate inclusive labour markets, economic efficiency and growth, and social equity. In other words, this means that all people of working age should be encouraged to participate in paid work, and firms have incentives to create employment opportunities to all groups. There should be sufficient productivity growth so that there is development of employment conditions and living standards, as the income and wealth generated by growth are distributed in an equitable manner.

Functional labour markets play a key role in the achievement of productivity growth and social equity. Income inequality mainly comes from the differences in employment status, rather than from wage inequality. Social partnership is crucial to negotiate a socially balanced distribution of income in the labour market. Labour market regulations have, however, also a strong influence on employment and its distribution amongst different population groups. Therefore, the focus of mature labour market regulations, including collective bargaining, should also be to increase economic growth and productivity as well as to enhance the skills of the workforce.

4.1.2 Auxiliary guidelines

Under the framework of the European Social Model and ILO norms, there is some consensus on how the objectives above can be better serviced. A high concern for social cohesion, a very active role of representative social partners, the cooperation between them and Government in the management of labour market policies, are guidelines that rank high under this approach. Concerning the issues covered by the mandate of this group (industrial actions, collective dismissals, minimum wages, and collective bargaining), the subsidiarity principle stresses the need of a flexible framework within which representative social partners could adapt labour

standards and find solutions which are adequate to the needs of different industries, companies and workers.

For this framework to be successful, i.e. compatible with the sufficient achievement of the objectives sketched above, there should be representative unions and employer's associations, with a balanced bargaining power, that are ready to take responsibility and risks. It is also necessary that they agree on a stable regulatory framework that provides a favourable environment for long-term- investment decisions of companies, as well as the planning by families for their future including many decisions on the investments in their own education and training, as well as in the education of their children.

The mandate also asked the Group of Independent Experts to tailor recommendations to “best practices” from other countries in Europe. However, specific labour market arrangements cannot simply be adopted from other countries without due regard to the specific circumstances facing the specific country. Labour market institutions interact with each other (Boeri and Van Ours, 2013) and their effects depend very much on the whole institutional framework (including other regulations, like product market regulation, and policies, such as fiscal, monetary, tax, and social policies). Considerable importance among the latter should be attached to education, training, and innovation policies, and unemployment insurance schemes, as well as active labour market policies. Therefore, there is the need to develop an integrated, comprehensive, and fully consistent approach with helps to create positive interactions between renewed labour market institutions and other institutions and policies. Moreover, this approach has to take into account the overall situation and some structural elements of the Greek economy.

4.1.3. Constraints

The Greek membership of the Eurozone monetary union led to a period of significant economic growth. However, this was also underpinned by low productivity growth and resulted in losses of competitiveness and very high current account imbalances. Thus, following the financial and debt crises of 2008 and 2010, the Greek economy experienced a record recession, including extremely high unemployment (in particular in terms of youth and long-term unemployment) and outmigration. Despite the significant reductions in prices and salaries since 2011, competitiveness has not yet been fully restored.

For recovering growth, reforming labour market institutions is necessary but not sufficient. They are only one of the ingredients of a much wider economic program. Other reforms should also be high in the agenda, in particular product market reforms. However, the lack of

progress on other fronts should not be taken as a justification for reneging on the goal of improving the functioning of the labour market.

Although since 2010 a significant number of labour market reforms were implemented, and some of them were justified in terms of improving the functioning of the Greek labour markets, it was unfortunate that they had to be introduced in crisis times. The result is that some of them have not yet delivered fully and, on the contrary, since they were mostly targeted at accelerating wage adjustments rather than enhancing productivity, they might have backfired, by intensifying the fall in employment and wages needed to restructure the Greek economy. In fact, these reforms accelerated restructuring to an extent that employment losses amount to around 15% since 2008.

International assistance did little to complement restructuring efforts in the Greek economy with the productivity-enhancing measures and widening of the social benefits needed to somehow protect the population from all the sufferings attached to the adjustment. Noticeable shortcomings in education and training remain. Admittedly, productivity enhancing reforms should be led by the government of a country, regardless, or on top, of the reforms advocated by international lenders, as it is difficult if not impossible for international lenders to design and monitor reforms across several, heterogeneous product market sectors. Nevertheless, labour market measures advocated by international institutions may have put too much emphasis on wage adjustments and too little on productivity-enhancing measures.

As of today, and following this unfortunate sequence of events, there are poor prospects for growth. Given the limited ability to draw on domestic savings, the Greek economy is highly dependent on foreign direct investment and external surpluses on its current account for investment and growth. In this context, the development of a business-friendly environment that adequately rewards firms that invest in sustainable, growth-promoting ventures – and create jobs in the process – is extremely important so that Greece can come out from the current recession. To reduce unemployment rates there is a great need for economic growth, especially for young workers. Economic growth causes youth unemployment rates to go down more quickly than adult unemployment rates, i.e. economic growth benefits more those who need it the most (Van Ours, 2015). Also, reducing unemployment, both youth and overall, would contribute to push economic growth. Nevertheless, it is important to bear in mind that increasing economic growth and reducing unemployment go together and that both variables are determined jointly, and neither of the two are policy choice instruments but the outcomes of sensible macro policies and structural reforms. Thus, we disagree with interpretations that

consider the lack of economic growth as the cause of high unemployment (as it is done, for instance in Section 3.4.4. of this report, page 25, regarding the relationship between youth unemployment rates and nominal GDP growth across a sample of countries). Appeals to higher economic growth as “the” solution to the dismal situation of the Greek labour market are of little use.

Other characteristics of the Greek productive sector also make it difficult to restore growth. There is a very high proportion of micro/small firms and a very large informal sector. These two facts are both causes and consequences of low productivity. They are also driven by tax evasion at the same time that they lead to lower levels of tax collection (Artavanis et al., 2016). These two aspects are also frequently associated with non-compliance with employment law (even in the case of formal workers, not to mention that of undeclared work), damaging the level playing fields in product markets that are so important for productivity growth.

As for the social safety net, unemployment benefits in Greece are relatively weak, in terms of both duration and, especially, amount. In fact, replacement ratios are low even immediately after displacement. On the other hand, unemployment benefits are also poorly targeted in that they are not focused on individuals with no other income and are instead in many cases complemented with income from informal work. Other safety nets (assistance benefits, means-testing programs) are almost inexistent.

Finally, the Public Employment Services (PES), which can play an important role in the good functioning of the labour market, by promoting the matching of the unemployed with vacancies as well as providing training to and activating the unemployed, also remain underdeveloped. Despite the ongoing reforms of the PES, focused on the services delivered to the unemployed (registration, processing of unemployment benefits, and profiling) several challenges remain. One important challenge concerns the attraction of an increased number of vacancies to the job centres, so that the latter can perform their intermediation role fully. Another challenge concerns the lack of activation efforts to differentiate the unemployed that are effectively out of work and searching for a job and the unemployed that are working in the informal economy while receiving the unemployment benefit (Martins and Pessoa e Costa, 2014). Thus, even though it is not part of the mandate to the Group, we believe it is crucial to start with the recommendation to improve the function of the Public Employment Services given that the effectiveness of some of the other measures proposed below depend on the good functioning of Active Labour Market Policies:

Recommendation 12. The Public Employment Services should also consider developing their efforts towards greater activation of the unemployed and attracting more vacancies from firms, including through well-designed hiring subsidies supported by the European Social Fund.

4.2 Collective action: Strikes and lockouts

The general principles regarding industrial actions are to bring closer the responsibility for industrial conflicts to the bodies involved and to order the process in such a way that the relative bargaining power of the parties are not substantially changed. Calling for a vote in the production unit affected by strikes, organizing minimum services in case of strikes in public utilities and essential services, and allowing for the possibility of lockout should be part of the legislation of industrial action, always respecting the general principles outlined above. As to the recommendations on collective action we agree with the other members of the Expert Group:

Recommendation 1. Current Greek law has an extensive regulation on the procedures for calling on strike. We do not see the need for stricter rules on strikes. It is up to the Greek legislator to define the conditions of a legal strike by respecting the constitutional framework.

Recommendation 2. We do not see any urgent reason to remove the prohibition of lock-outs. The provisions on industrial conflict in Greece have established a balance of power between employers and unions; its rules are accepted by both sides. The Greek legislator may clarify that the employer is entitled not to pay non-striking workers if they cannot continue to work because a strike is occurring in their enterprise or their establishment.

However, since the social partners in their joint declaration dated 19 July 2016 recognised the needs of modernisation of the Law 1264/1982, there could be other implementation issues, besides those expressed in the recommendations above, that may also require some consideration. In particular, removing obstacles for bringing the decision and the responsibility of the strike to the undertaking unit should also be part of the modernisation efforts of the regulation on strikes and lock-outs.

4.3 Collective dismissals and short-time work

We agree with the view in Section 3.3.1 (page 11) that stresses that: “*Collective dismissal is an instrument of the freedom of enterprise, which is particularly adjusted to situations of total or partial termination of business activities, and to situations of economic difficulties which require reorganization and urgent measures of cost reduction...The freedom of enterprise is not an absolute right, and collective dismissal, without losing its potential of adjustment, should not be a free resource for firms... Collective dismissals may be legitimate in situations of structural changes, economic crisis or loss of competitiveness; for companies it may be an instrument to survive or to restructure their business. Since collective dismissals often cause substantial social problems, it must be required that firms explore all other adjustment possibilities (like voluntary quits, internal replacement, cancelling of overtime work, voluntary leaves and retraining of workers) in order to reduce the number of dismissals. However, legislation should not prevent necessary collective dismissals, but rather impose certain procedures (like ex ante check of the economic need, early information of unions, obligation to negotiate a social plan, etc.). There should be an adequate time for negotiations between the social partners. They should be supported in order to find alternative solutions or to cushion the negative social outcomes by redundancy payments or by measures of active labour market policy (placement, retraining) and regional politics (redevelopment of the region or the sites).*”

In fact, we would like to make this case stronger by pointing out that collective dismissals play a very important role for sectoral and firm restructuring since they may be the more effective way of dealing with permanent/structural changes that require employment reshuffling across (or, in some cases, within) sectors. Short-time working schemes may be an effective way of dealing with temporary shocks, but do not help with structural changes. The alternatives to organised, institutionalised, collective dismissals are typically bankruptcy and the liquidation of firms, which are even more harmful to workers and the economy at large. The legal definition of collective dismissals is typically based on the ratio of dismissed workers to firm’s total employment (or the absolute number of workers to be dismissed). In the former case, if the corresponding thresholds are too low (in the standard settings in which collective dismissals are more restrictive than individual dismissals), there will be less

restructuring, more individual dismissals, and more liquidations of firms. Investment – a critical aspect of the economic recovery of Greece, as pointed out above - may also suffer, as exit costs imply entry barriers.

Ex-ante administrative approval of collective dismissals creates political and economic problems. Although it promotes negotiations between employers and workers' representatives, it also results in lower restructuring and higher adjustment costs for firms. From a political perspective, it may be very costly to approve a collective dismissal, as the politicians responsible would have to incur the short-run political costs of the dismissal but not benefit from the medium- and long-run benefits from more investment, productivity and employment. In most EU countries, ex-ante administrative approval of collective dismissals is not required (there are only notification procedures). For instance, it has been recently dismantled in Spain. An alternative to ex-ante administrative approval of collective bargaining is ex-post monitoring (by labour courts). However, this may create additional uncertainty about the restructuring process, which also adds to the adjustment costs.

The goal should be to make collective dismissals operative and used when needed, while promoting social dialogue, reducing uncertainty and ensuring that firms internalise the costs of the adjustment. Experience-rating schemes for financing unemployment benefits (based on higher payroll taxes for firms that systematically engage in higher levels of worker turnover) and making firms implement social and relocation plans for dismissed workers may be good practices in this regard.

In sum, because of structural changes, economic crisis or loss of competitiveness, companies may have to use collective dismissals to survive and to restructure their business. Since collective dismissals often cause substantial social problems because many workers are dismissed at the same time when reintegration is more difficult, it must be required that firms explore all other adjustment possibilities (like voluntary quits, internal replacement and retraining of workers, or temporary reduction of working hours -overtime, short-time work, etc.) in order to reduce the number of dismissals. However, legislation should not prevent collective dismissals, but rather impose certain procedures (like an ex ante check of the economic need of the dismissals, early information of unions/works counsellors, advance notices, obligation to negotiate a social plan, etc.), requiring adequate time for negotiations between the social partners, supporting social partners to find alternative solutions of the economic problems of the firm (for example by short-time schemes), and helping to cushion the negative social outcomes by cash (redundancy payments) or in kind by active labour

market policy (placement, retraining) or regional policies (redevelopment of the region or the sites). The current Greek system is unsatisfactory in many of these dimensions. In particular, it has been too restrictive and prevented many collective dismissals. Hence, our recommendation on collective dismissals broadly agrees with the recommendation in Section 3.3.4. (page 13) but we would like it to be more precise in the following terms:

Recommendation 3. Collective dismissal should be regulated in view of its importance as an operative instrument for adjustment of firms in times of crisis. Before implementing a collective dismissal, employers should consult and bargain in good faith with workers' representatives. According to the economic possibilities of the enterprise, a social plan should be established providing compensations for workers who are confronted with unemployment for an uncertain period. Retraining should be offered to enhance the chances of the affected workers in the labour market. The current system of ex-ante administrative approval of collective dismissals has been too restrictive and should be abolished. This revision is independent from the forthcoming views of the European Court of Justice on this matter.

On the recommendation about short-time work we agree with the other members of the Expert Group:

Recommendation 4. In temporary economic difficulties, short-time work can prevent collective dismissals. Short-time work has to be flexible according to the still existing needs of the enterprise. The employee has to get unemployment benefits from the labour administration or the social security system as a compensation for the hours s/he could not work. At the end of the crisis, the employer can restart full activities with the help of an experienced workforce.

4.4 Minimum wages

There are good reasons why statutory minimum wages should be a matter of economic policy. Besides, there are good reasons why minimum wages should be statutory and set by the Government. Either for achieving greater wage-setting coordination, setting wage inflation consistently with the stance of macro policies or for fighting inequalities, the Government should have the final say when setting a statutory minimum wage. The role of social partners should be to complement the statutory minimum wage by adding another layer of wage rates adapted to the particular circumstances and characteristics of the sectors covered, but not to substitute the function of setting a statutory minimum wage. However, precisely because

collective bargaining and the statutory minimum wage interact, it is convenient that the latter is decided under an institutionalised tripartite process. Thus, although we accept that representative social partners should also participate in the setting of the minimum wage, we failed to identify any EU country where a national minimum wage is autonomously, independently and exclusively decided by the social partners following standard collective bargaining practice and then implemented under a national collective bargaining agreement with automatic erga omnes effectiveness as proposed by Recommendation 5 in Section 3.4.8. (page 38).

Moreover, we believe it is important to bear in mind that in the fight against earnings inequality, rather than increasing minimum wages it may be more effective to introduce in-work benefits, like the Earned Income Tax Credit in the US or the Working Families Tax Credit in the UK, which favour (formal) labour market participation, can be tailored to personal and household characteristics, and have no negative effects on employment. On the other hand, the current Greek system of minimum wages is quite complicated and creates a number of distortions with negative effects on employment. The statutory minimum wage should be a single rate, without either seniority payments or any other top-ups related to workers' characteristics, as proposed in our alternative:

Recommendation 5. There should be a statutory minimum wage as planned, established by the government after consultation of social partners and independent experts. The statutory minimum wage should take into account the situation of the Greek economy and the prospects for productivity, prices, competitiveness, employment and unemployment, income and wages. The current system of minimum wages with differences between blue-collar workers and white-collar workers, with top-ups depending on work experience or sub-minimum wages for long-term unemployed is far too complicated. There should be one single minimum wage for adult workers.

Sub-minimum wages for young workers are frequent in many countries and highly recommendable in countries with high youth unemployment. We agree with the observations highlighted in Section 3.4.4. (page 21) that i) the age threshold for the Greek subminimum wage (25 years) is higher than in other EU countries, ii) some EU countries (like Spain, Portugal, and Croatia) do not differentiate at all between age groups when setting minimum

wages, iii) in countries with subminimum youth wages, age thresholds are 18 years in France, Ireland and Luxemburg, and 23 years in the Netherlands, iv) some countries also have subminimum wages for job starters: In Poland an 80% rate applies to persons in their first year of employment; in Belgium and France, beside age, work experience is an additional criterion for the level of the subminimum wage, and v) apprentices (UK, Ireland, and Portugal) and employees in structured training (Ireland, Portugal) are also under subminimum wages, independently of age; other countries (France, Germany) exempt apprentices or students in internships from minimum wages during up to three months as far as these are part of established university curricula (Germany); the training allowances of apprentices are set by collective bargaining in Germany and France and differ by industry.

Our view is that on the basis of available international empirical evidence, it is difficult to draw strong conclusions about the effects of a separate youth minimum wage and the optimal age gradient (Boeri and Van Ours, 2013). However, we cannot endorse the view that increases of youth unemployment rates and/or decreases of employment rates should be taken as an indication that age subminimum wages have been ineffective in promoting employment opportunities for young people in Greece. Moreover, there are specific features that lead to depart from the recommendation of suppressing age subminimum wages. One is that participation rates of Greeks below 24 years of age are extremely low. Secondly, apprenticeship and internship schemes and other means of facilitating the transition from school to work are not effectively in place. Thirdly, eliminating subminimum wages or lowering the associated age threshold would put at risk many jobs of young workers that accessed their jobs under the current system. Moreover, recent evidence for Greece suggests that the introduction of the youth minimum wage may have helped promote employment amongst this group of workers (Karakitsios, 2016). We have the alternative following recommendation:

Recommendation 6. In the current system there is a youth minimum wage, i.e. a subminimum wage for workers below age 25. Such a system of youth minimum wages should be maintained. A system of youth minimum wages should be maintained to avoid too many young workers losing their jobs and too few young workers being hired.

4.5. Collective bargaining

Sectoral and firm-level collective bargaining can provide an additional layer of minimum wages adapted to the circumstances and characteristics of the production units covered

without precluding macro and micro wage flexibility. Macro flexibility means that wages should be aligned with productivity and the stance of other macro policies. Micro flexibility means that wages could be changed when firms' economic conditions change. The structure and results of collective bargaining should be compatible with macro and micro wage flexibility. This is more often the case when wage setters (in particular employers' representatives) are sufficiently representative. When the latter are not fully representative, collective bargaining can be used strategically to limit market competition. However, potential competition, not only from existing firms but also new firms considering entry in a given market, is an important source of increasing productivity, stimulating innovation, and improving allocation of resources. These dynamics should not be precluded neither by product market regulation nor by social partners that do not internalise all the benefits from innovation and job creation by new establishments.

As for collective bargaining covering specific occupations and crafts, these are very unusual, as they may constitute an important barrier to entry and fundamentally limit product market competition. The principle "equal pay for equal work" cannot be a justification for this type of agreements, as job tasks and skills associated to the same "occupation" may change significantly across sectors and firms. The negative effects of the lack of representativeness of wage-setters is amplified when i) time extension of collective bargaining agreements is mandated, ii) they have an excessive duration, and iii) sectoral agreements are rigid and do not allow for effective opting-out clauses.

Micro flexibility is a matter of special concern regarding small firms, which typically are less influential in wage negotiations. Opting-out clauses, the main instrument for implementing wage concessions as economic conditions change, should be fully operative, rather than just a theoretical possibility under the exclusive control of wage setters at the higher levels. Limiting extensions of sectoral collective bargaining agreements to firms above a size threshold (number of employees) is not recommendable in general given the distortions it may create. It should be contemplated only when extension with low representativeness yields employment conditions not suitable to small firms and opting-out clauses cannot be made operative. Arbitration in collective bargaining may also be an effective way of solving conflict and disagreements between the social partners. However, it should be institutionalised in such a way that both parties find this route as a solution rather than the source of additional problems.

Firm-level bargaining is one of the sources of micro flexibility given that it allows wages to be adapted, upwards or downwards, to the specific economic circumstances of each production unit. The general labour law (collected under Workers' Codes or equivalent in most countries) should be the main source for employment conditions of the less productive firms (micro firms), rather than sectoral collective bargaining agreements determined by not fully representative wage setters,. General labour law should establish the minimal criteria and delegate other issues to collective bargaining, therefore incentivising a flexible emergence of the most appropriate set of rules for each sector and time period in the context of a dynamic social dialogue. Finally, it is important to bear in mind that the quality of institutions matters for the good functioning of collective bargaining. Employers' associations and trade unions should have the incentives to provide more services other than collective bargaining agreements, to increase the number of affiliates (and therefore the direct impact of their collective bargaining, even without extensions) and adapt their structures to the new economic context.¹ The general, base labour law should be the main source for employment conditions of the less productive firms (typically micro and small firms) but that account for a large share of employment and employment growth in Greece and other countries. General labour law should establish the very minimum criteria and delegate other issues to collective bargaining, if applicable. In countries where the general, base labour law is slimmer, there will be greater need for collective bargaining; in other countries, the demand for collective bargaining will be less pressing, as firms will have already to comply with hundreds or thousands of law articles establishing workers' rights and responsibilities. Collective bargaining in the latter context may increase the risk of non-compliance and unlevelled playing fields.² The quality of institutions matters for the good functioning of collective bargaining. Employers' associations and trade unions should have the incentives to provide more services other than collective bargaining agreements and adapt their structures to the new economic context, therefore attracting more members and ensuring their collective agreements will be directly applicable even without the involvement of government in collective bargaining, so that we fully endorse Recommendation 11.

1 It is also important to take into account recent evidence about the negative effects of extensions on employment in Portugal, a similar labour market to Greece (Martins, 2014, and Hijzen and Martins, 2016) and the positive effects of greater flexibility in collective bargaining, in particular in overtime pay (Martins, 2016a). See also Hijzen et al (2016) for a detailed comparison between collective bargaining in the Netherlands and Portugal.

2 See Martins (2016b) for evidence on the related trade-off between employees and contractors (service providers).

4.5.1 Extension

The use of the extension mechanism clearly increases and stabilizes the coverage of collective agreements, while creating incentives for employer's to join an employers' association, especially when there is not the possibility to opt-out. Hence, employers rather join the employer's association to have a voice in the negotiations. Nevertheless, workers tend to lose an important incentive to join unions, making the latter less representative. Moreover, extensions deny the workers' right of non-unionisation. As to the recommendation on extension of collective bargaining agreements we do not see any reason to disagree with the other members of the Expert Group in the following formulation:

Recommendation 7. Representative collective agreements can be extended by the state on the demand of one of the negotiating parties at sectoral or occupational level. Collective agreements are representative if 50% of the employees in the bargaining unit are covered. The decision on the extension of an agreement is by the Minister of Labour after having consulted the social partners. The government and social partners must establish an administrative system that will allow reliable monitoring of the share of employees represented in the bargaining unit.

4.5.2 Subsidiarity and favourability

In principle, a collective bargaining system consistent with low unemployment can be based on sectoral bargaining provided that opting-out clauses respect the needs of firms under negative circumstances to adapt wages and other employment conditions while those circumstances persist (see Jimeno and Thomas, 2013). However, opting-out clauses fail frequently to be operative because sectoral wage setters end up being too reluctant to recognise the needs of firms facing negative challenges, especially when the wage setters are not fully representative. For that reason, we believe it is important not to restrict the possibility of firm-level collective bargaining only to production units which could provide higher wages and better employment conditions.

Our interpretation of the subsidiarity principle is then that collective bargaining should provide instruments for firms to adapt employment conditions to their current economic circumstances. Similarly, because of the adverse consequences of imposing too stringent employment conditions to those firms, we are in favour of applying the favourability principle in a more global sense, not only by referring to the wage differences between sectoral and

firm-level collective agreements. For that reasons, we propose the following alternative recommendation:

Recommendation 8. It is important to foster and create incentives for representative collective bargaining at all levels. Social partners and all agents involved in employment relations should increase their awareness of and respond appropriately to the challenges and opportunities faced by each and all firms. Firms - and their collective bargaining arrangements - should not be discriminated against based on their size, location, age, employer association affiliation status and other dimensions of differentiation. Given the above, firm-level bargaining should be entitled to reach and uphold globally more favourable agreements, including in terms of employment resilience and greater potential for employment creation. More generally, the hierarchy of collective bargaining should follow a subsidiarity principle, whereby agreements established at a level closer to the workers and firms directly involved override agreements established at a level more distant to the workers and firms potentially involved.

4.5.3 Timing & Arbitration

With respect to the recommendations on timing and arbitration, we generally agree with the other members of the Expert Group:

Recommendation 9. The time extension, the after-effect and the duration of collective agreements are to be decided by the social partners themselves. If they do not take a decision on the first point, the time extension will be six months; if the second point is not regulated by collective agreement the after-effect includes all agreed labour standards; if the third point is not regulated by a collective agreement, the latter can be denounced with a notice of three months.

Recommendation 10. If social partners cannot reach an agreement, the terms of an agreement may be established through arbitration, preferably if both social partners agree on this. Unilateral arbitration should be the last resort as it is an indication of lack of trust. The system of arbitration was renewed recently and should be evaluated ultimately within two years to assess its role in collective bargaining.

Recommendation 11. We recommend the social partners to negotiate on the issues of seniority pay, equal treatment of white and blue collar workers, life-long learning,

productivity and innovation and the integration of young people and to consider our critical comments. Since some of these issues are closely linked with strategies of the state to modernize the Greek economy and to improve the vocational training system, the strengthening of a wholehearted and truly representative tripartite social dialogue is necessary.

References

Anxo, D., Bosch, G., and Rubery, J. (eds.), 2010: The welfare state and life transitions: a European perspective. Cheltenham: Elgar Elgar.

Artavanis, N. Morse, A. and Tsoutsoura M. (2016) Measuring income tax evasion using bank credit: evidence from Greece, *Quarterly Journal of Economics*, 739-798.

Boeri, T. and van Ours, J. C. (2013) *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Bosch, G. (2015): Jugendarbeitslosigkeit in Europa - warum versagen milliardenschwere Hilfsprogramme? In: ifo Schnelldienst 68 (17), 7-9.

Braakmann, N. and 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*, Munich: University Library of Munich.

Croucher, R. and 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, Study for the AFCO Committee, Directorate General for internal Policies Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, European Parliament.

Eurofound (2009): *Restructuring in recession*, ERM Report 2009.

Eurofound (2015) *Pay in Europe in Different Wage Bargaining Regimes*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Eurofound (2016): *Statutory Minimum Wages in the EU 2016*, Dublin.

Ghosheh, N. and Messenger, J. C. (Eds.) (2013), *Work sharing during the Great Recession. New developments and beyond*, Geneva.

Hayter, S. and Weinberg, B. (2011): 'Mind the gap: collective bargaining and wage inequality' in S. Hayter, S. (ed.), *The role of collective bargaining in the global economy. Negotiating for social justice*, Cheltenham: pp. 136-186

Hellenic Statistical Authority (2016): Press Release „Index of wages for the whole economy“ 4th quarter 2015, 31/3/2016

Hijzen, A. and Martins, P. (2016) No Extension without Representation? Evidence from a Natural Experiment in Collective Bargaining, *IMF WP* 16/143.

Hijzen, A., Martins, P. and Parlevliet, J. (2016) Collective bargaining through the magnifying glass: A comparison of the Netherlands and Portugal, Queen Mary University of London, mimeo.

ILO (2014): *Collective dismissals. A comparative and contextual analysis of the law on collective redundancies in 13 European countries*, Geneva.

- ILO (2016): *Technical Note. The application and extension of collective agreements*, Geneva.
- Jaumotte, F. and Buitron, C. O. (2015): ‘Inequality and Labour Market Institutions’, IMF Staff Discussion Note 15/14, Washington D.C.
- Jimeno, J.F. and 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. and Mühge, G. (2011): Restructuring and occupational mobility: support for job transitions in European comparison. In: *Unikate* 40, pp. 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 (ed.): *The minimum wage revisited in the enlarged EU*. Cheltenham/Geneva: Elgar/ILO, 245-273.
- Lehndorff, S. and Haipeter, T. (2011): Negotiating employment security: innovations and derogations. In: Hayter, Susan (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: negotiating for social justice*. Cheltenham: Elgar, pp. 20-46.
- Martins, P (2014) 30,000 Minimum Wages: The Economic Effects of Collective Agreement Extensions, *IZA DP* 8540.
- Martins, P and 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. and 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.

Annexes

I. Members of the Expert Group

Gerhard Bosch – Duisburg-Essen University

Wolfgang Däubler – University of Bremen

Juan Jimeno – Central Bank of Spain

Ioannis Koukiadis – University of Thessaloniki

António Monteiro Fernandes – Lisbon University Institute

Pedro Silva Martins – Queen Mary University

Jan van Ours (chairman) – Erasmus University Rotterdam

Bruno Veneziani – University of Bari

II. List of Organizations

During the third meeting of the Expert Group in Athens (20 to 22 June 2016) the Expert Group spoke to Rania Antonopoulou, Greek Alternate Minister for Combatting Unemployment and to representatives of the following organizations:

- Greek Employment Agency (OAED)
- International Labour Organization (ILO)
- Hellenic Federation of Enterprises (SEV)
- Greek Tourism Confederation (SETE)
- Hellenic Confederation of Professionals, Craftsmen & Merchants (GSEVEE)
- Hellenic Confederation of Commerce & Entrepreneurship (ESEE)
- Hellenic Retail Business Association (SELPE)
- Athens Chamber of Commerce & Industry (EBEA)
- Institute of Labour (INE)
- Foundation for Economic & Industrial Research (IOBE)
- General Confederation of Greek Workers (GSEE)
- Federation of Greek Private Employees (OIYE)
- Athens Labour Centre

III. Statement of the chairman

Jan van Ours, the chairman of the Expert Group supports all common recommendations. For

recommendation 5 on the minimum wage and recommendation 6 on youth minimum wages he supports the formulations presented in Chapter 4. For recommendation 7 on extension of collective agreements and recommendation 8 on the principle of favourability he supports the formulation presented in Chapter 3.

IV. Comments by individual members of the group

Gerhard Bosch, Wolfgang Däubler, Ioannis Koukiadis, António Monteiro Fernandes and Bruno Veneziani think that the expert group achieved an extraordinary result, in spite of the extremely short time available for its work and different opinions within the group. The group agrees on 8 of its 12 recommendations completely and on 1 partially. In the presentation of the dissenting votes we would have preferred to follow the internationally well-established procedure rule in which the majority decides on the report and the diverging opinions are added in dissenting votes. This is the normal rule for example in the U.S. Supreme Court and the Constitutional Courts of Germany, Greece and Portugal as well as in expert committees in most European countries.

Juan Jimeno and Pedro Silva Martins are responsible only for the arguments and opinions explicitly expressed in Section 4. Despite agreeing on some recommendations with the rest of the members of the expert group, Juan Jimeno and Pedro Silva Martins think that their views on the regulation of collective dismissals and collective bargaining highlight fundamental differences with Section 3 about how the integrated, comprehensive, and consistent approach to further Greek labour market reforms should proceed.