

Die Antwort der rumänischen Gewerkschaften auf die Krise 2008

Verschlechterte Beschäftigungsbedingungen und eingeschränkte Gewerkschaftsrechte in Rumänien hätten ab 2008 eine verstärkte Gewerkschaftsmilitanz erwarten lassen. Anstatt dessen ging die Zahl der rumänischen Arbeitskonflikte zurück. Der Beitrag untersucht wesentliche interne und externe Faktoren, die zu der bemerkenswerten Friedfertigkeit der Gewerkschaften beigetragen haben, und folgert, dass ihre Kampfbereitschaft nicht allein unter einem Vertrauensmangel bei den Arbeitnehmern und unter Korruptionsanschildigungen gegen Gewerkschaftsführer gelitten hat, sondern dass auch die Haltung der Europäischen Kommission bei der Aushöhlung grundlegender Arbeitnehmerrechte eine entscheidende Rolle gespielt hat.¹

AURORA TRIF

1. Einleitung

In der Zeit vor 2008 war nicht zuletzt aufgrund der Kampfbereitschaft der Arbeitnehmer und der engen Verbindungen zwischen den Gewerkschaftsspitzen und den politischen Parteien in Rumänien ein umfassendes Arbeitsbeziehungssystem entstanden, in dem Tarifverhandlungen auf Verbandsebene weit verbreitet waren (Kideckel 2001). Das Arbeitsrecht unterstützte zudem die Entwicklung bi- und tripartistischer Konsultationen und Verhandlungen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und der Regierung (Trif 2010). Diese korporatistischen Institutionen wurden seit der Krise seitens der Regierung jedoch radikal verändert (Ciutacu 2012). Die Koalitionsfreiheit der Beschäftigten wurde eingeschränkt, Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene abgeschafft und sämtliche Gremien, die bis dahin zur Beilegung von Arbeitskonflikten gedient hatten, ausgehebelt (Trif 2013). Diese institutionellen Umwälzungen in Kombination mit der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die Mehrzahl der Arbeitnehmer hätten eine verstärkte gewerkschaftliche Gegenwehr erwarten lassen (Gall 2013). Dies war jedoch nicht der Fall. Die Zahl der Arbeitskämpfe hat seit 2008 nicht zugenommen, sie ist zurückgegangen (Hayter et al. 2013, S. 75). Der vorliegende Beitrag versucht zu erklären, weshalb die rumänischen Gewerkschaften dem einschneidenden Regierungsangriff auf ihre Rechte so wenig und so erfolglos Widerstand entgegensetzten.

2. Das Gewerkschaftssystem und das Erbe vergangener Zeiten

Die Gewerkschaften überdauerten als einzige Institution Rumäniens das Ende des kommunistischen Regimes, jedoch belastete die politische Vergangenheit ihre Entwicklung ab 1989 (Crowley 2004). Obwohl sie sich für eine schrittweise Umstellung des Wirtschaftssystems aussprachen, zog der Umstrukturierungsprozess einen massiven Rückgang ihrer Mitgliederzahlen nach sich – der gewerkschaftliche Organisationsgrad sank von 90 % Anfang der 1990er Jahre auf etwa 33 % im Jahr 2008 (Trif 2010). In den meisten ehemals kommunistischen Ländern grenzten sich die alten, reformierten Gewerkschaften und die nach dem Regimewechsel entstandenen Arbeitnehmerorganisationen scharf voneinander ab, in Rumänien hingegen schloss sich 1993 das reformierte Lager mit den größten neuen Organisationen zusammen und bildete die Nationale Konföderation Freier Gewerkschaften Rumäniens – Bruderschaft (CNSRL-Frăția), die stärkste Arbeitnehmervertretung des Landes. Neben dieser Dachorganisation gibt es in Rumänien vier weitere große Gewerkschaftsverbände: Nationaler Gewerkschaftsblock (BNS), Demokratische Gewerkschafts-

1 Übersetzung aus dem Englischen: Lisa Eskuche.

konföderation Rumäniens (CSDR, 1994 durch Abspaltung von der CNSRL-Frăția entstanden), Nationale Gewerkschaftskonföderation Cartel Alfa sowie Meridian. Ein breit publizierter Vorschlag zur Zusammenführung von vier der genannten fünf Dachorganisationen verpuffte im Februar 2007 mit der Bildung einer losen Allianz aus nur drei der genannten Bünde, CNSRL-Frăția, BNS und Meridian, die zudem nicht bereit waren, ihre Eigenständigkeit aufzugeben (Trif 2008). Diese Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung und der starke, in den 1990er Jahren einsetzende Rückgang der Mitgliederzahlen haben sich negativ auf die Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften ausgewirkt (Crowley 2004).

Die Gewerkschaften sind in Osteuropa insgesamt relativ schwach, trotz erheblicher makroökonomischer und politischer Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Ihr Konfliktverhalten wurde sowohl durch interne, institutionelle wie externe, wirtschaftliche und politische Faktoren beeinflusst. Crowley (ebd., S. 429) argumentiert dabei überzeugend, dass eine wichtige Erklärung für das weitgehende Stillhalten der Beschäftigten im institutionellen und ideologischen Erbe aus der Zeit des Kommunismus zu finden ist. Auch Untersuchungen über die rumänischen Gewerkschaften bestätigen, dass ihre Mobilisierungsfähigkeit wesentlich durch interne, mit diesem Erbe verbundene Faktoren behindert wurde. Hierzu gehört, dass sie sich weiterhin eher auf externe Legitimationsquellen – wie ihre institutionelle Rolle als politischer Akteur – verließen als auf die Unterstützung ihrer Mitglieder (Kideckel 2001, S. 113; Korkut 2006).

Das institutionelle Erbe kann die im Vergleich zu Westeuropa geringere Militanz der osteuropäischen Gewerkschaften erklären, nicht jedoch die erheblichen Unterschiede zwischen den Staaten innerhalb Osteuropas. Bis 2008 waren in Rumänien Arbeitsniederlegungen häufiger als in allen anderen Ländern Osteuropas. Während der 1990er Jahre lag die Anzahl der Streiktage pro 1000 Arbeitnehmer zwar um mehr als ein Drittel unter dem Schnitt der westeuropäischen Länder, betrug aber ungefähr das Doppelte des osteuropäischen Durchschnitts (Crowley 2004, S. 404). Diese Zahlen lassen vermuten, dass auch wirtschaftspolitische Faktoren für die gewerkschaftliche Kampfbereitschaft eine erhebliche Rolle spielen.

Da die institutionelle Position der Beschäftigten in Bezug auf kollektive Interessenvertretung und Streikrecht im Vergleich zu Westeuropa im Allgemeinen schwächer war, bestand die Erwartung, dass der EU-Beitritt die institutionelle Position der Gewerkschaften in ihrer Fähigkeit, Arbeitnehmerinteressen zu verteidigen, stärken würde (Kideckel 2001, S. 115; Kohl/Platzer 2004). Tatsächlich ist die Häufigkeit von Arbeitskämpfen gegenüber den 1990er Jahren jedoch kontinuierlich zurückgegangen. Im ersten Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes äußerten sich gewerkschaftliche Militanz und Stärke in Rumänien vor allem in politischen Streiks und dem politischem Einfluss der Gewerkschaftsführer. Von 1996 bis 1999 war mit Victor Ci-orbea ein ehemaliger Gewerkschaftsvorsitzender Minister-

präsident. Als wichtigste Errungenschaft gelang es den Gewerkschaften, die industriellen Beziehungen in Rumänien auf eine breite gesetzliche Grundlage zu stellen, die den Arbeitnehmern weitgehende Rechte sicherte (Hayter et al. 2013; Trif 2013). Doch versagten sie bei der Verbesserung des Lebensstandards der Arbeiter (Kideckel 2001) – die rumänischen Löhne zählen zu den niedrigsten der Europäischen Union (EU) (Hayter et al. 2013). Das Missverhältnis zwischen dem erklärten Auftrag der Gewerkschaften und ihren tatsächlichen Leistungen sowie der Vergleich zwischen dem üppigen und korrupten Lebenswandel einiger Gewerkschaftsführer und dem mageren Lebensstandard der Beschäftigten (Kideckel 2001, S. 113) führten in Verbindung mit den gewalttätigen Bergarbeiterstreiks Anfang der 1990er Jahre und der politischen Einbettung der Gewerkschaftsspitzen in jenem Jahrzehnt zu einem Vertrauensschwund bei den Arbeitnehmern (Korkut 2006), der in der Folge die Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften negativ beeinflusste.

In den Jahren 2000–2008 wurden Protestmaßnahmen deutlich seltener, doch zählten die rumänischen Gewerkschaften weiter zu den militantesten der gesamten Region. Den verfügbaren Statistiken zufolge sank im genannten Zeitraum die Anzahl nicht geleisteter Arbeitstage pro tausend Mitarbeiter/Jahr im Vergleich zu den Jahren zwischen 1995 und 1999 um mehr als die Hälfte (Vandaele 2011, S. 11). Gut ein Drittel (37 %) der in den 2000er Jahren durch Streiks ausgefallenen Arbeitstage entfielen dabei auf den Bildungsbereich, ein weiteres Drittel (33 %) auf die Industrie. Lediglich 12 % sind dem Bergbau zuzuordnen (ILO 2014). Im Gegensatz zu den politischen Streiks der 1990er Jahre überwogen in den 2000ern ökonomische Arbeitskonflikte. Nahezu zwei Drittel der Arbeitskämpfe von 2003 bis 2008 betrafen Lohnforderungen, bei einem Viertel ging es um Umstrukturierungsmaßnahmen und Tarifverhandlungen sowie Sozialrechte (Hayter et al. 2013, S. 77).

Auch wenn der Widerstand der Beschäftigten die Durchsetzung von neoliberaler Politik und Arbeitsmarktderegulierung verzögerte (Bohle/Greskovits 2012), so scheint das EU-Beitrittsverfahren die Position der neoliberalen Reformer gestärkt und die der Gewerkschaften geschwächt zu haben (Ban 2014). Die von der EU abgesegnete Privatisierung von Banken, Versorgungsunternehmen, Energieerzeugern und großen Industrieunternehmen sorgte für einen Kapitalzufluss aus dem Ausland. Obwohl der Großteil dieser Investitionen aus westeuropäischen Ländern mit fest etablierten Arbeitsbeziehungssystemen wie Österreich, den Niederlanden, Deutschland, Frankreich und Italien kam (2008: 68 %), waren viele der investierenden Unternehmen nicht bereit, mit den Gewerkschaften über Beschäftigungsbedingungen zu verhandeln. So drängte zum Beispiel 2005, während der Überarbeitung des Arbeitsgesetzbuches zur Harmonisierung mit dem europäischen Sozialacquis, das Foreign Investor Council (FIC), ein Zusammenschluss ausländischer Investoren in Rumänien, die Regierung dazu, die gesetzliche Verpflichtung der Arbeitgeber zur Verhandlung mit den Gewerkschaften aufzuheben (Trif 2008, S. 476). ►

Das EU-Beitrittsverfahren war aus Sicht der Gewerkschaften sowohl mit Herausforderungen als auch mit Chancen verbunden. Einerseits schafften es die rumänischen Gewerkschaften 2005 mit Unterstützung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB), den Vorstoß des FIC und die Deregulierung kollektiver Arbeitsrechte abzublocken und an der Weiterentwicklung arbeitsrechtlicher Vorschriften zu den Themen direkte Arbeitnehmervertretung, Arbeitsschutz und Diskriminierungsverbot beteiligt zu werden (Trif 2008). Andererseits hielt sie die Angst, als Relikte kommunistischer Zeiten verschrien zu werden, von jeglichem Widerstand gegen den von der EU verordneten Privatisierungsprozess ab. Hinzu kam die Erwartung der Beschäftigten staatseigener Unternehmen, dass sich nach einer Privatisierung die Arbeitsbedingungen durch Kapitalzufuhr und effizientere Verwaltung verbessern würden – in den Führungsetagen staatlicher Unternehmen war Korruption ein weitverbreitetes Phänomen. Schließlich brachte die fortbestehende Kluft zwischen Gewerkschaftsführung und Mitgliedern (Korkut 2006) in Verbindung mit der zunehmenden Abhängigkeit der rumänischen Wirtschaft von ausländischem Kapital die Gewerkschaften im Verlauf der weltweiten Wirtschaftskrise ab 2008 in eine sehr schwache Position.

3. Die Krise und die Schwäche der rumänischen Gewerkschaften

3.1 Die Krise und ihre Auswirkungen auf die Arbeitnehmer

Der wirtschaftliche Abschwung in Rumänien ist durch drei miteinander verknüpfte Ursachenbündel bedingt. Erstens war das Land trotz eines relativ geringen Anteils toxischer Kredite und Wertpapiere am Vermögen seiner Banken wegen seiner offenen Investitionspolitik den Folgen der weltweiten Finanzkrise ausgesetzt (Ban 2014). Zweitens gab es einen Einbruch der in- und ausländischen Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen. 2009 verringerten sich die Ausfuhren Rumäniens in andere EU-Länder um 25 % (Trif 2013). Beim Privatkonsum sorgten breite Lohn- und Gehaltskürzungen und ein Rückgang der Geldüberweisungen aus dem Ausland für ein Minus von 9,2 % (Constantin et al. 2011). Die dritte Ursache hat mit wirtschaftlichen Schwachpunkten und Ungleichgewichten zu tun, die bereits vor 2008 bestanden (Ban 2014). Trotz eines beträchtlichen Wirtschaftswachstums im Zeitraum 2000 – 2008 (im Durchschnitt etwa 6 % jährlich) wuchs das Haushaltsdefizit stetig und erreichte 2009 9 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Trif 2013). 2010 nahm Rumänien einen Notkredit der Troika in Höhe von 20 Mrd. € in Anspruch.

Als Vorbedingung für die Gewährung des Finanzhilfepakets verpflichtete sich die rumänische Regierung in einem

Memorandum of Understanding (MoU) gegenüber der Europäischen Kommission und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zu einer Reihe wirtschaftlicher und rechtlicher Reformen. Zwecks Erfüllung dieser Auflagen führte die Mitte-rechts-Koalition anschließend eines der schärfsten Sparpakete der gesamten EU durch. Die öffentlichen Löhne und Gehälter wurden um 55 %, eine Reihe von Sozialleistungen um 15 % gekürzt, 2010 stieg die Mehrwertsteuer von 19 % auf 25 % (Trif 2010). Mit diesen Maßnahmen gelang es zwar, das Haushaltsdefizit von 9 % des BIP im Jahr 2009 auf 3 % des BIP 2012 zu senken (Eurostat 2013), doch gingen die Budgeteinsparungen zulasten der Lebensbedingungen (Hayter et al. 2013).

Die 2008er Krise hatte für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Rumäniens ernsthafte Folgen. 2009 sank das BIP um 6,6 %, 2010 um weitere 1,6 % (Eurostat 2013). Mit einem Rückgang seines Wertschöpfungsbeitrags um 13,9 % im Jahre 2009 war das Baugewerbe am stärksten von dem Abschwung betroffen, gefolgt von Landwirtschaft und Dienstleistungssektor (Zaman/Georgescu 2009, S. 618). Jedoch stieg die Arbeitslosenquote nur moderat von 5,8 % im Jahr 2008 auf 7,3 % im Jahr 2013 (Eurostat 2013).

Rumänische Arbeitnehmer nutzten individuelle Wege aus der Krise. Ein Teil entgeht der Krise über Arbeit im informellen Sektor, ein weiterer Teil über die Emigration ins Ausland. Von 2007 bis 2012 expandierte der informelle Sektor von 22 auf 29 % des BIP (European Commission 2013, S. 5). Nach den Ergebnissen des Eurobarometer Survey in Rumänien für 2007 ist das niedrige Lohnniveau in der regulären Wirtschaft der Hauptgrund für die Arbeit im informellen Sektor (European Commission 2007). Die gleichen Umfragedaten zeigen, dass nur 27 % der rumänischen Bevölkerung Vertrauen in die Gewerkschaften hat, was wiederum den Schluss nahelegt, dass die Mehrheit der Arbeitnehmer die Fähigkeit der Gewerkschaften zur Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen bezweifelt. Wenngleich zur Emigration seit 2008 keine offiziellen Zahlen vorliegen, hat nach Angaben von Gewerkschaftsfunktionären der Verfall der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor in den Jahren 2009 und 2010 die Arbeitnehmerabwanderung beschleunigt. Nach Aussagen eines Spitzenfunktionärs in einem Gespräch im Jahre 2013 sind in den letzten Jahren rund 2700 Ärzte jährlich ausgewandert und nach der Umsetzung der Austeritätspolitik erhöhte sich diese Zahl 2011 um weitere 400. Schätzungen des rumänischen Arbeitsministeriums zufolge haben seit den 1990er Jahren über 2 Mio. Rumänen den Weg ins Ausland gewählt (Stan/Erne 2014).

3.2 Gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen gegen die Sparpolitik 2009 und 2010

2009 erließ die Regierung zur Senkung der staatlichen Personalausgaben (als Teil der Auflagen der sogenannten Troika aus Europäischer Zentralbank, IWF und EU-Kommission) ein neues Gesetz zur Regelung der Bezüge im öffentlichen Dienst (Hayter et al. 2013). Die bisherige Ver-

gütungsmatrix wurde durch eine für alle Staatsbediensteten geltende Skala ersetzt, deren Gehaltsstufen jeweils ein Vielfaches des Grundgehalts von 700 RON (165 €) betragen. Darüber hinaus zwang die Gesetzesreform im selben Jahr alle öffentlichen Einrichtungen zu einer Kürzung ihrer Personalkosten um 15 %, was für die Bediensteten zehn Tage unbezahlten Urlaubs zur Folge hatte. Die Reform des Vergütungssystems erfolgte unter Konsultierung der fünf Gewerkschaftsbünde, doch stießen die neuen Regelungen bei den Einzelgewerkschaften auf Ablehnung. Der Widerstand formierte sich in örtlichen Versammlungen und Demonstrationen und äußerte sich schließlich als Protest gegen Gehaltskürzungen, Entlassungen und unbezahlten Zwangsurlaub in einem eintägigen, landesweiten Streik des öffentlichen Nahverkehrs im Mai 2009. Im Juni 2009 stellten die Gewerkschaften vor zwei Dritteln der Kreisverwaltungen Streikposten auf und versuchten, die Regierung mit einer Generalstreikdrohung zu einem grundsätzlichen Überdenken der vorgeschlagenen Gesetzesreformen zu bewegen. Diese sahen vor, die Differenz zwischen der untersten und der obersten Gehaltsstufe von einem Verhältnis von bisher 1:70 auf 1:15 zu senken. Dazu sollten die Bezüge der Besserverdienenden für fünf Jahre eingefroren und die untersten Gehälter beschleunigt angehoben werden (Ciutacu 2010). Jedoch führten weder Gespräche zwischen Regierungsvertretern und Gewerkschaften im Juni 2009 noch weitere Kampfmaßnahmen wie Massenkundgebungen und Streikposten vor dem Parlament im September 2009 zu spürbaren Verbesserungen für die Beschäftigten.

Die Reform des öffentlichen Vergütungssystems verschärfte zudem die Differenzen zwischen den gewerkschaftlichen Dachverbänden und den angeschlossenen Gewerkschaften. Die Branchengewerkschaften der Bereiche Bildung, Gesundheitswesen und öffentliche Verwaltung wandten sich nicht nur gegen die geplanten Regelungen, sondern wehrten sich auch gegen ihren Ausschluss von den offiziellen Verhandlungen (Ciutacu 2010). Elf Gewerkschaftsverbände des öffentlichen Sektors taten sich zusammen und übertrugen den Kampf gegen die Sparmaßnahmen und für eine Änderung der geplanten Vergütungsreformen der eigens gegründeten Alianța Națională a Sindicatelor Bugetarilor (Trif 2010). Eine Reihe 2009 ausgerufenen landesweiter Protestmaßnahmen dieser Allianz gipfelte in einem eintägigen Generalstreik am 5. Oktober desselben Jahres, dem größten Ausstand seit 1990, an dem sich 750.000 von insgesamt 1,35 Mio. Beschäftigten des öffentlichen Dienstes beteiligten. Damit wollten die Gewerkschaften vor allem Neuverhandlungen über die geplante Vergütungsreform und den damit verbundenen Gehaltsabbau erreichen, die Rücknahme geplanter Entlassungen erzwingen und Änderungen der Arbeitsgesetze verhindern. Zwar bewirkte der Streik Gespräche zwischen der Allianz und Regierungsvertretern, doch verfehlte er letzten Endes seine Hauptziele. Angesichts der Unterstützung der Europäischen Kommission und des IWF für die Regierungsposition wurde die Gesetzesvorlage schließlich im November 2009 ohne Par-

lamentsdebatte und unter Außerachtlassung prinzipieller Zusagen an die Gewerkschaften (kein Abbau bestehender Bezüge) einseitig und ohne jegliche Änderung verabschiedet (Ciutacu 2010). Diese Gewerkschaftsniederlage bestärkte die Mitte-rechts-Regierung in ihrer Zuversicht bezüglich der Durchsetzbarkeit weiterer Sparmaßnahmen.

Am 7. Mai 2010 gründeten die fünf landesweiten Gewerkschaftsbünde einen Krisenausschuss gegen die Austeritätspolitik (Ciutacu 2010). Die erste Maßnahme dieses Ausschusses bestand in einer Aufforderung an den rumänischen Staatspräsidenten, die einen Tag zuvor zwischen dem Premierminister und der Troika vereinbarten Sparmaßnahmen abzulehnen. Der Präsident entsprach dem Anliegen jedoch nicht, sondern unterstützte die geplanten Maßnahmen. Außerdem organisierten die Gewerkschaften im Mai 2010 als Reaktion auf die Sparpolitik eine Reihe von Protestkundgebungen mit der Forderung an die Regierung, in Tariffragen von einseitigen Entscheidungen abzusehen, die Umsetzung von Kollektivvereinbarungen zu gewährleisten und gesetzliche Einschränkungen der Tariffreiheit zurückzunehmen. Die Gewerkschaften unterbreiteten über 400 Maßnahmenvorschläge zur Bewältigung der Krise, die jedoch ausnahmslos ignoriert wurden. Als Konsequenz dessen zogen sich die Arbeitnehmervertreter aus den meisten tripartistisch besetzten Gremien zurück. Im Juni 2010 reichten die Dachverbände der Gewerkschaften daraufhin eine Beschwerde bei der ILO ein, in der sie der Regierung Verstöße gegen Gewerkschaftsrechte vorwarfen. Darüber hinaus wiesen sie die zuständigen EU-Gremien daraufhin, dass die rumänische Regierung die Last der Wirtschaftskrise auf die Arbeitnehmer und andere schutzbedürftige Gesellschaftsgruppen abwälze (Trif 2010). Letztlich scheiterten die Bemühungen der Gewerkschaften, die Beschäftigungsbedingungen ihrer Mitglieder sowie ihre Beteiligung an Tarifverhandlungen und sozialem Dialog zu sichern, jedoch am mangelnden Rückhalt sowohl in den internationalen Gremien als auch in der rumänischen Öffentlichkeit. Umfragen zufolge hatten 2010 nahezu zwei Drittel der Rumänen (63 %) eher kein Vertrauen in die Gewerkschaften, 15 % mehr als noch 2007 (European Commission 2010).

Überdies hatte es laut Aussagen von Gewerkschaftsführern während der Krise eine systematische Einschüchterungs- und Diskreditierungskampagne gegen Spitzenfunktionäre der wichtigsten fünf Gewerkschaftsbünde gegeben.² Für Aufmerksamkeit sorgte vor allem die Festnahme des Vorsitzenden des mitgliederstärksten Bundes (CNSRL-Frăția), Marius Petcu, im Jahr 2011, der nach Angaben eines hochrangigen Gewerkschaftsfunktionärs ein Streitgespräch mit Staatspräsident Băsescu über den Gesundheitsetat vorangegangen war. Ein anderer prominenter Gewerkschaftsvertreter berichtete, nach einer Meinungsverschiedenheit mit Băsescu der Steu-
erhinterziehung bezichtigt worden zu sein und Polizei- ►

2 Basierend auf Interviews im Jahr 2013.

ÜBERSICHT 1

Grundlegende Änderungen gewerkschaftlicher Rechte in Rumänien mit dem Gesetz zum Sozialen Dialog (GSD)

		Vor GSD (bis 2011)	Wichtigste Neuerungen seit GSD-Verabschiedung (ab 2011)
Tarifwesen	Nationale Ebene	Gewerkschaften schlossen landesweit gültige branchenübergreifende Jahres-Tarifverträge (TV) mit Bindung für alle Beschäftigten ab.	Gewerkschaften nicht mehr zum Abschluss branchenübergreifender TV berechtigt.
	Branchenebene	<ul style="list-style-type: none"> – 2011 waren 20 von 32 Wirtschaftsbereichen durch TV abgedeckt. – Allgemeinverbindlicherklärung von TV gesetzlich vorgesehen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Bis 2014 war es den Gewerkschaften verwehrt, im privatwirtschaftlichen Sektor Branchen-TV abzuschließen. – Allgemeinverbindlicherklärung von TV nur möglich, wenn die Mitglieder der unterzeichneten Arbeitgeberverbände über 50 % aller Arbeitnehmer der jeweiligen Branche beschäftigen.
	Unternehmensebene	<ul style="list-style-type: none"> – Gewerkschaften galten ab einer Gewerkschaftsdichte von $\geq 33\%$ als repräsentativ. – Gewerkschaftliche Vertrauensleute hatten für Gewerkschaftsaufgaben Anspruch auf bis zu fünf Tage bezahlten Urlaub und genossen nach Ende ihrer Amtszeit zwei Jahre lang Kündigungsschutz. 	<ul style="list-style-type: none"> – Gewerkschaften gelten ab einer Dichte von $\geq 51\%$ als repräsentativ, Gewerkschaften mit einer Dichte unter 50 % sind nicht zum Abschluss von TV berechtigt. – Gewerkschaftliche Vertrauensleute haben für Gewerkschaftsaufgaben Anspruch auf bis zu fünf Tage unbezahlten Urlaub; sie genießen nur während ihrer Amtszeit Kündigungsschutz.
Koalitionsfreiheit		<ul style="list-style-type: none"> – Die Gründung einer Gewerkschaft setzte eine Mindestmitgliederzahl von 15 Mitarbeitern eines bestimmten Berufes voraus. 	<ul style="list-style-type: none"> – Die Gründung einer Gewerkschaft setzt eine Mindestmitgliederzahl von 15 Beschäftigten in einem Unternehmen voraus. In über 90 % aller rumänischen Unternehmen ist so keine gewerkschaftliche Organisation von Arbeitnehmern möglich, da sie weniger als 15 Beschäftigte haben (Barbuceanu 2012).
Arbeitskampfmaßnahmen		<ul style="list-style-type: none"> – Schlichtungsverfahren vor Streik nicht zwingend vorgeschrieben. – Gewerkschaften konnten Anwendung von TV durch Kampfmaßnahmen erzwingen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Schlichtungsverfahren vor Streik zwingend. – Arbeitnehmer nicht streikberechtigt, wenn <ul style="list-style-type: none"> – tarifvertragliche Bestimmungen umgangen werden – die Konfliktbeilegung Rechtsänderungen erfordert.

Quelle: Zusammenstellung der Autorin.

WSI Mitteilungen

besuch erhalten zu haben. In dem anschließenden Gerichtsverfahren wurde er von allen Vorwürfen freigesprochen. Dennoch wurde das angeblich korrupte Verhalten bestimmter Gewerkschaftsführer zu einem vielfach kommentierten Thema. Petcu wurde festgenommen, weil er angeblich von einem mit Bauarbeiten an einem Gewerkschaftshaus beauftragten Geschäftsmann Bestechungsgelder angenommen hatte (Barbuceanu 2012). Die Medienberichte zur angeblichen Korruption der Gewerkschaftsführung schaden der Legitimität der Gewerkschaften und lösten einen Rückgang der gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen aus (Trif 2013). Zwar fehlen verlässliche Daten zur Mitgliederentwicklung, doch gab CNSRL-Frăția, der größte Dachverband, der durch die Verhaftung seines Vorsitzenden Petcu besonders betroffen war, für 2012 seine Mitgliederzahl mit 306.486 an, während es 2008 noch 850.000 Mitglieder gewesen waren (Hayter et al. 2013, S. 13). Der Fehlschlag der Protestmaßnahmen gegen die Sparpolitik in den Jahren 2009 und 2010 und die Korruptionsanschuldigungen gegen hohe Funktionäre führten dazu, dass die Gewerkschaften 2011 kaum noch zu Mobilisierungen gegenüber den nun folgenden Angriffen der Mitte-rechts-Regierung auf fundamentale Gewerkschaftsrechte in der Lage waren.

3.3 Widerstand der Gewerkschaften gegen das Gesetz zum sozialen Dialog von 2011

Zusätzlich zu den drastischen Sparmaßnahmen drängte die Troika auf eine radikale Dezentralisierung der Tarifpolitik und die Einführung restriktiverer Kriterien für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (Schulten/Müller 2013, S. 6). Die Mitte-rechts-Regierung Rumäniens nutzte die Gelegenheit, um die vorhandenen tarifpolitischen Institutionen zu zerschlagen und den Einfluss der Gewerkschaften zu beschneiden (Übersicht 1). Zusätzlich zu einseitig beschlossenen arbeitsrechtlichen Gesetzesänderungen (mit denen den Arbeitgebern die Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern erleichtert wird) hob die Regierung die seit 1991 gültigen Tarifverhandlungsregelungen auf und ersetzte sie durch das Gesetz zum sozialen Dialog (GSD) von 2011.

Mit dem GSD wurden nicht nur sämtliche Tarifvereinbarungen aufgehoben, die nach den bis Ende 2011 gültigen gesetzlichen Regelungen abgeschlossen worden waren. Das neue Gesetz schränkt zudem die Möglichkeit von Tarifverhandlungen ein und erschwert sowohl die Organisation der Arbeitnehmer als auch die Ausübung des Streikrechts und

unterhöhlt damit die Macht der Gewerkschaften. Es behindert Proteste auf nationaler Ebene, indem es den Gewerkschaften zwei grundlegende Mechanismen mit sektorübergreifender Wirkung verwehrt: branchenübergreifende Tarifverhandlungen und die Verhängung von Kampfmaßnahmen im Fall von Arbeitnehmerforderungen, deren Erfüllung Rechtseingriffe voraussetzen würde. Zudem büßen an Arbeitskampfmaßnahmen beteiligte Arbeitnehmer nun neben ihrem Lohn- oder Gehaltsanspruch auch alle anderen Arbeitnehmerrechte – mit Ausnahme ihrer Krankenversicherung – ein. Nach der früheren Rechtslage waren Gewerkschaftsfunktionäre zudem für einen Zeitraum von zwei Jahren nach Vollendung ihres Mandates vor Entlassung geschützt; gemäß der Gesetzesänderung kann ihnen nun sofort nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt gekündigt werden. So gesehen überrascht es nicht, dass seit der Verabschiedung des GSD von keiner der Gewerkschaften mehr politisch motivierte Streiks (auf nationaler Ebene) ausgerufen worden sind.

2011 unterzeichneten die Führungen der fünf Gewerkschaftsbünde mit der politischen Opposition eine Vereinbarung, in der Letztere versprach, im Gegenzug für gewerkschaftliche Unterstützung bei den Wahlen im Mai 2012 die von der Mitte-rechts-Koalition durchgesetzten arbeitsrechtlichen Gesetzesänderungen rückgängig zu machen. Die Mitte-links-Koalition gewann daraufhin zwar die Wahlen, doch war sie weiter an die von der Vorgängerregierung mit der Troika getroffene Vereinbarung gebunden. Im Juli 2012 unterbreiteten die fünf Gewerkschaftsdachverbände zusammen mit vier Arbeitgeberverbänden, die GSD ebenfalls ablehnten, dem Arbeitsministerium, der EU-Kommission und dem IWF einen Vorschlag, die Arbeitsgesetze über eine Dringlichkeitsverfügung zu ändern (Barbuceanu 2012). Während die Troika 2011 noch den Gebrauch von Dringlichkeitsverfügungen durch die von der Mitte-rechts-Regierung zur Durchsetzung von Gesetzesänderungen zur Einschränkung des Arbeitnehmerschutzes unterstützt hatte (Trif 2013), erhoben Kommission und IWF in einer gemeinsamen Stellungnahme Einwände dagegen, mit dem gleichen Verfahren GSD (Gesetz Nr. 62/2011) soweit zu modifizieren, dass es mit den ILO-Konventionen konform geht:

„Nach unseren Erkenntnissen wurde vorliegender Entwurf von den Gewerkschaftsbünden der nationalen Ebene sowie lediglich vier der Arbeitgeberverbände verfasst. Angesichts der Tragweite von Gesetz Nr. 62/2011 für die Arbeitsbeziehungen in Rumänien, welche es in entscheidender Weise reformiert, halten wir es für unangemessen, dieses Gesetz durch eine Dringlichkeitsverordnung zu ändern und erachten es für außerordentlich wichtig, das übliche gesetzgeberische Verfahren einzuhalten, das eine umfassende Vorbereitung und angemessene Anhörung aller Sozialpartner einschließlich aller repräsentativen Arbeitgeberorganisationen der nationalen Ebene sicherstellt.“ „[...] wir fordern die zuständigen Stellen dringend auf, eventuelle Änderungen des Gesetzes Nr. 62/2011 auf solche Anpassungen zu beschränken, die unumgänglich sind, um dieses

Gesetz mit grundlegenden ILO-Konventionen konform zu gestalten“ (European Commission/IMF 2012, S. 1; im Original Englisch).

EU-Kommission und IWF sprachen sich gegen Änderungsvorschläge im Zusammenhang mit der Verbindlichkeit nationaler und sektoraler Tarifvereinbarungen aus, und zwar insbesondere gegen solche, die den Arbeitnehmern das Ergreifen von Arbeitskampfmaßnahmen erleichtert hätten. Ihre Forderung nach Einschränkungen des Kündigungsschutzes für an Tarifverhandlungen beteiligte betriebliche Arbeitnehmervertreter zielte zudem darauf ab, den Einfluss der Gewerkschaften weiter zu untergraben. Trotzdem stimmten sie in ihrer Stellungnahme der vorgeschlagenen Senkung der Repräsentativitätsschwelle von über 50 auf 35 % sowie einer Reduzierung der zur Gründung einer Gewerkschaft erforderlichen Mindestmitgliederzahl von 15 auf fünf zu. Entgegen allen Erwartungen, dass der EU-Beitritt dem Arbeitnehmerschutz förderlich sein würde (Kideckel 2001), scheint die Kommission auch trotz des Drucks seitens der ILO maßgeblich zur Einschränkung der Arbeitnehmerrechte und der Schlagkraft der Gewerkschaften beizutragen. Im Januar 2013 wurde in Gesprächen der ILO mit der Mitte-links-Regierung und Vertretern der Troika die Notwendigkeit diskutiert, die derzeitigen Arbeitsgesetze im Sinne einer Anpassung an die ILO-Konventionen zu modifizieren (Hayter et al. 2013). Doch unternahm die Mitte-links-Regierung letztlich nichts (Stand Mai 2014). Im Ergebnis folgte die Regierung den Empfehlungen der Troika und nicht denen der ILO.

4. Fazit

Der Beitrag setzt sich mit der Frage auseinander, weshalb vergleichsweise mitgliederstarke Gewerkschaftsorganisationen nicht in der Lage waren, sich gegen einen drakonischen Angriff der rumänischen Regierung auf Gewerkschaftsrechte zur Wehr zu setzen. Dabei liegt der Fokus auf der Wechselwirkung zwischen internen Faktoren (wie der institutionellen Vergangenheit der Gewerkschaften) und externen (wirtschaftlichen und politischen) Umständen. Crowleys (2004) These, dass die geringe Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften in Osteuropa aus einer Kombination ihres institutionellen Erbes und der Diskreditierung ihres Führungspersonals zu erklären sei, wird teilweise bestätigt. Zugleich argumentiere ich jedoch, dass externe Eingriffe, insbesondere die Haltung der Europäischen Kommission, die als Reaktion auf die Krise 2008 die Aushebelung grundlegender Gewerkschaftsrechte unterstützte, entscheidend zur Stärkung der Position der Mitte-rechts-Regierung Rumäniens beigetragen und die Fähigkeit der Gewerkschaften, dieser Politik Widerstand entgegenzusetzen, geschwächt haben. Dies setzte sich ab 2012 fort, als sich EU-Kom- ►

mission und IWF jeglichen Versuchen, grundsätzliche Gewerkschaftsrechte wieder herzustellen, widersetzen. Die Entwicklung in Rumänien lässt mit hoher Wahrscheinlichkeit eine von der EU ausgehende – und durch die undemokratischen Deregulierungsmethoden der Kommission und des IWF beförderte – Abwärtsspirale bei den Arbeitnehmerrechten erwarten. Es sei denn, die EU ändert ihre Sozialpolitik und beginnt, demokratische Mechanismen sozialen Dialogs und industrieller Beziehungen zu fördern. ■

LITERATUR

- Ban, C.** (2014): From cocktail to dependence: The Great Recession and the transformation of Romanian capitalism, in: *Europe-Asia Studies* (im Erscheinen), <http://ssrn.com/abstract=2215124>
- Barbuceanu, S.** (2012): Annual Review 2011 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Romania, Friedrich-Ebert-Stiftung, Belgrad
- Bohle, D./Geskovits, B.** (2012): Capitalist diversity on Europe's periphery, New York
- Ciutacu, C.** (2010): Reform of pay system for public employees, Dublin, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/12/articles/ro0912019i.htm>
- Ciutacu, C.** (2012): Social partners opt out of social dialogue in protest at new legislation, Dublin, <http://eurofound.europa.eu/eiro/2011/12/articles/ro1112019i.htm>
- Constantin, D. L./Goschin, Z./Danciu, A. R.** (2011): The Romanian economy from transition to crisis. Retrospects and prospects: World Business Institute Australia, in: *World Journal of Social Sciences* 1 (3), S. 155–171
- Crowley, S.** (2004): Explaining labor weakness in post-communist Europe: Historical legacies and comparative perspective, in: *East European Politics and Societies* 18 (3), S. 394–429
- European Commission** (2007): Eurobarometer 68, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_ro_exec.pdf
- European Commission** (2010): Eurobarometer 74, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_anx_full_fr.pdf
- European Commission** (2013): Shadow economy and undeclared work, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf
- European Commission/International Monetary Fund (IMF)** (2012): Joint comments of European Commission and IMF staff on draft emergency ordinance to amend Law 62/2011 on social dialogue, <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/romania.pdf>
- Eurostat** (2013): Statistikdatenbank, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>
- Gall, G.** (2013): Quiescence continued? Recent strike activity in nine Western European economies, in: *Economic and Industrial Democracy* 34 (4), S. 667–691
- Hayter, S./Vargha, C./Miheș, C.** (2013): The impact of legislative reforms on industrial relations in Romania, Budapest
- International Labour Organisation (ILO)** (2014): LABOURSTADatabase, <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>
- Kideckel, D. A.** (2001): Winning the battles, losing the war: Contradictions of Romanian labour in postcommunist transformation, in: Crowley, S./Ost, D. (Hrsg.): *Workers after workers' states – labour and politics in postcommunist Eastern Europe*, Lanham, S. 97–120
- Kohl, H./Platzer, H.-W.** (2004): Industrial relations in Central and Eastern Europe, Brussels
- Korkut, U.** (2006): Entrenched elitism in trade unions in Poland and Romania: An explanation for the lack of union strength and success?, in: *Economic and Industrial Democracy* 27 (1), S. 67–104
- Schulten, Th./Müller, T.** (2013): A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining, in: Natali, D./Vanhercke, B. (Hrsg.): *Social developments in the EU 2012*, Brussels, S. 181–214
- Stan, S./Erne, R.** (2014): Explaining Romanian labor migration: From development gaps to development trajectories, in: *Labor History* 55 (1), S. 24–46
- Trif, A.** (2008): Opportunities and challenges of EU accession: Industrial relations in Romania, in: *European Journal of Industrial Relations* 14 (4), S. 461–478
- Trif, A.** (2010): Trade union rights in Romania during the economic recession, in: *International Union Rights* 17 (3), S. 16–18
- Trif, A.** (2013): Romania: collective bargaining institutions under attack, in: *Transfer* 19 (2), S. 225–235
- Vandaele, K.** (2011): Sustaining or abandoning “social peace”? Strike development and trends in Europe since the 1990s, Brussels
- Zaman G./Georgescu, G.** (2009): The impact of global crisis on Romania's economic development, in: *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica* 11 (2), S. 611–624, www.oeconomica.uab.ro/upload/lucrari/1120092/01.pdf

AUTORIN

AURORA TRIF, Dr., lehrt Human Resource Management und Organisational Behaviour an der Dublin City University. Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen in Rumänien und Irland, Kollektivverhandlungen, betriebliche Arbeitsbeziehungen.

@ aurora.trif@dcu.ie