30. März 2012

GEMEINSAME ANTWORT von RGRE und EGÖD auf das Grünbuch der Europäischen Kommission KOM (2012) 7 endgültig

Umstrukturierung und Antizipierung von Veränderungen: Lehren aus den jüngsten Erfahrungen

Kontakt:
RGRE: Christina Dziewanska-Stringer
Christina.dziewanska-stringer@ccre-cemr.org

EGÖD: Christine Jakob
cjakob@epsu.urh

Einleitung

1. RGRE und EGÖD, die europäischen Sozialpartner im Sektor der Kommunalverwaltungen, haben das Grünbuch „Umstrukturierung und Antizipierung von Veränderungen: Lehren aus den jüngsten Erfahrungen" erörtert und damit dem Ersuchen der Europäischen Kommission und dem Kommissar für Beschäftigung und Soziales gemäß seinem Schreiben vom 17. Februar an unseren Ausschuss entsprochen.

2. Wir begrüßen den Hinweis im Grünbuch auf die wichtige Rolle, die die Kommunal- und Regionalverwaltungen sowohl als Arbeitgeber als auch in ihrer Eigenschaft als Dienstleistungserbringer für den sozialen Zusammenhalt und für die Wettbewerbsfähigkeit in Europa wahrnehmen und damit auch bei der Bewältigung der gegenwärtigen Krise. Wir begrüßen dies nachdrücklich, da diese Rolle in der europäischen Politik bisher oft unterschätzt und vernachlässigt worden ist. Weiterhin bestätigt das Grünbuch, dass die Beschäftigten im öffentlichen Sektor und auch ihre Arbeitgeber von Kürzungen der öffentlichen Haushalte in der EU betroffen sind und dass die Auswirkungen der Umstrukturierungen ebenfalls im öffentlichen Sektor thematisiert werden müssen. Auch diese Aussage wird von uns begrüßt.

3. Das Thema Krise und Umstrukturierungen ist ein zentrales Thema des Arbeitsprogramms unseres Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog 2011-2013. Die rechtzeitige Auseinandersetzung mit dem Wandel und der Modernisierung von Arbeitsplätzen in der Kommunalverwaltung im Rahmen eines effektiven Sozialdialogs ist ebenfalls Gegenstand eines von der EU finanzierten Projekts von RGRE und EGÖD[1] über die Zukunft der Arbeitswelt.

4. RGRE und EGÖD weisen darauf hin, dass eine zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner den Vorteil hätte, Prioritäten für deren Rolle in Umstrukturierungsfragen festzulegen und Verzögerungen bei der dringend erforderlichen Verbesserung der europäischen und einzelstaatlichen Rahmen für die Umstrukturierungen zu vermeiden – dies umso mehr, als die Beschäftigungszahlen in Europa rückläufig sind. Letztlich ist eine zweite Konsultationsphase der Sozialpartner als nächster logischer Schritt nach der ersten Konsultationsphase der Europäischen Kommission zu diesem Thema anzusehen.

5. Weiterhin würde eine zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner sicherstellen, dass die von den Sozialpartnern auf branchenübergreifender und sektoraler Ebene geleisteten Arbeiten und auch die Ergebnisse der ersten Konsultation der Sozialpartner durch die Europäische Kommission im Jahre 2003 im weiteren Verlauf umfassend berücksichtigt werden, so dass er gesamte Prozess nicht wieder von vorne beginnen muss.

Grundlagen und Kontext

6. Es ist zu begrüßen, dass das Grünbuch die Berücksichtigung der Auswirkungen von Umstrukturierungen auf den öffentlichen Sektor als Arbeitgeber und Dienstleistungserbringer als Notwendigkeit bestätigt. RGRE und EGÖD weisen aber darauf hin, dass Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor keine neue Erscheinung sind. Es ist unverzichtbar, die Auswirkungen der Umstrukturierungen

[1] Informationen zu dem Projekt hier: http://ccre.org/en/champsactivites/detail_news/2206

im privaten Sektor sowie die Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in dieser Hinsicht (Bildung und Kompetenzentwicklung, Beschäftigung, Unterstützung von Arbeitslosen sowie weitere Arbeitsmarktmaßnahmen) zu unterscheiden von den „Umstrukturierungen" im öffentlichen Sektor mit dem Ziel der Verbesserung von Qualität und Effizienz.

7. Neu ist, dass die Antworten der EU-Politik auf die Finanzkrise das Tempo, den Umfang und die Tiefe der Umstrukturierungen in den lokalen und regionalen Körperschaften forciert haben und gerade hier von der neuen Economic Governance zur Verankerung finanzpolitischer Konsolidierungsmaßnahmen in der EU ein deutlicher Schwerpunkt gesetzt wurde (in Form des Europäischen Semesters und des Jahreswachstumsberichts[2]). Damit in Frage gestellt wird auch die Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Sektor, ein wichtiges Merkmal der Kommunal- und Regionalverwaltungen in einigen Mitgliedstaaten.

8. Seither hat eine Reihe von EU-Ländern Maßnahmen wie Lohn- und Rentenstopps, Arbeitsplatzabbau, Einstellungsstopps, Reformen der Arbeitsbedingungen (z. B. längere Arbeitszeiten) sowie Reformen des Arbeitsrechts eingeführt, die zu einer Schwächung der Strukturen des sozialen Dialogs führen.[3] Dies ist zum Beispiel der Fall in Spanien, Rumänien, Griechenland und Ungarn. Auf der anderen Seite gibt es aber auch Beispiele dafür, dass mit den Sozialpartnern Vereinbarungen erreicht werden konnten, zum Beispiel in Irland (Croke Park-Vereinbarung 2010), Litauen (2009) und Slowenien (2011). Sie zeigen in der Tat, dass der Sozialdialog durchaus in der Lage ist, auch in einem schwierigen einzelstaatlichen Kontext Ergebnisse zu erzielen, und dass Kollektivverhandlungen wichtig für einen effektiven sozialen Dialog sind.

9. Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern zur Bewältigung von Anpassungen und Wandel sind ein Beispiel für ein gutes Instrumentarium, um Umstrukturierungen besser zu bewältigen. Diese Vereinbarungen haben (wie das in Schweden erzielte Übereinkommen [4]) das Ziel, ArbeitnehmerInnen zu unterstützen, die aufgrund von Personalabbau ihren Arbeitsplatz verloren haben oder denen ein solcher Verlust droht, und die sich beruflich neu orientieren müssen. Beratung und Anleitung, Coaching, berufliche Weiterbildung, „Ausbildungsgehalt", Praktika oder Starthilfen in die Selbstständigkeit sind einige der Maßnahmen, die in solchen Anpassungs- und Übergangsvereinbarungen geregelt werden können.

10. Um die Natur der Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor zu verstehen, muss sie zwingend in den weiteren Kontext nicht nur der „Haushaltskonsolidierung", sondern auch der „auf EU-Ebene koordinierten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung" gestellt werden. In angemessener Weise zu berücksichtigen sind auch die alternden Belegschaften in der Kommunal- und Regionalverwaltung und der anstehende Abschied einer erheblichen Anzahl von MitarbeiterInnen, die in Rente gehen. Dies bekräftigt den Grundsatz, dass eine Bewältigung der Veränderungen und der Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor die Ebenen EU, einzelstaatliche Regierungen und besonders lokale und regionale Körperschaften einbeziehen muss.

[2] Die Modernisierung der Verwaltungen ist eine der 5 Prioritäten des Jahreswachstumsberichts der Kommission

[3] Im Rahmen dieser Antwort können keine Einzelheiten dieser Programme dargestellt werden, aber bei Maßnahmen zum Stellenabbau sind im VK bis zu 490.000 Arbeitsplätze verlorengegangen, und in Rumänien wurden Löhne um bis zu 25% gekürzt.

[4] Link zur schwedischen Vereinbarung (nur auf SV): http://brs.skl.se/cirkular/cirkdoc.jsp?searchpage=brsbibl_cirk.htm&op1=&type=&db=CIRK&from=1&toc_length=20&currdoc=1&search1_cnr=10:84

11. Um dies weiter zu fördern, empfiehlt die IAO[5] den Regierungen die Aufnahme des sozialen Dialogs in den öffentlichen Verwaltungen, da nach Auffassung der IAO der Sozialdialog eine wichtige Rolle bei der Entwicklung positiver Maßnahmen als Reaktion auf die Finanzkrise gespielt hat. Die IAO warnt in ihrem Bericht ebenfalls vor den negativen Wirkungen verfrühter Exitstrategien aus der Krise und vor Stellenabbau im öffentlichen Sektor.

12. Eine weitere Begleiterscheinung der Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor ist darin zu sehen, dass der soziale Dialog in einigen Ländern umgangen wird. Dies wurde vor kurzem von der EU-Agentur für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) bestätigt, nach deren Erkenntnissen Lohnstopps und/ oder Lohnkürzungen (15 EU-Länder[6]), Einstellungsstopps/Stellenabbau und sonstige Änderungen der Arbeitsbedingungen zum Beispiel einseitig durch die staatliche Verwaltung durchgesetzt wurden und nicht auf dem Verhandlungsweg im sozialen Dialog.

13. Gleichzeitig hat die Finanzkrise gezeigt, dass den lokalen und regionalen Körperschaften eine wichtige unterstützende und führende Rolle bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze, allgemeiner und beruflicher Bildung, Beschäftigung, sozialer Absicherung und bedarfsgerechter Dienstleistungserbringung in ihrer Region und ihren Bereichen zukommt (zum Beispiel durch private Initiativen oder öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit).

14. RGRE und EGÖD möchten an dieser Stelle auf ihre gemeinsamen Initiativen hinweisen, diesen äußerst schwierigen wirtschaftlichen Kontext und die Finanzierung der Kommunal- und Regionalverwaltungen zu erörtern und die wichtigsten Herausforderungen und Wachstumsmöglichkeiten sowie Alternativen wie z. B. einen umfassenderen Technologieeinsatz, die Zusammenarbeit mit anderen lokalen und regionalen Körperschaften oder eine engere Zusammenarbeit mit dem dritten Sektor[7] zu benennen.

15. Der IAO-Bericht 2010 über Wirtschaftsrezession und öffentlichen Verwaltungen[8] beschreibt eine – wenngleich viel zu geringe – Anzahl von signifikanten Innovationen bei öffentlichen Beschäftigungsprogrammen als Antwort auf die Krise. Länder, die in Sozialsektorarbeit, Umweltdienstleistungen und Projekte auf Gemeindeebene zusätzlich zu den traditionellen Infrastrukturprojekten investiert haben, konnten besonders für Frauen neue Arbeitsplätze anbieten. Wenn außerdem öffentliche Beschäftigungsprogramme in ein langfristiges Entwicklungsprogramm eingebunden werden, haben sie das Potenzial, die Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigungssituation abzuschwächen und ein integrativeres Wachstum zu erreichen.

Über antizipative und langfristige Strategien für die Bewältigung des Wandels und der Umstrukturierungen und deren Anwendung im öffentlichen Sektor im

[5] Im Bericht „Sectoral Dimension of ILO's work":
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_146247.pdf

[6] Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Portugal, Rumänien und Spanien; außerdem Lohnnullrunden in diesen Ländern und in Bulgarien, Frankreich, Italien, Slowenien und im VK.

[7] Erster RGRE- und EGÖD-Bericht über die Finanzierung der Kommunal- und Regionalverwaltung: Zukunft der Arbeitswelt, von der EU-finanziertes Projekt, weitere Infos hier: http://ccre.org/en/champsactivites/detail_news/2206

[8] Bericht kann hier heruntergeladen werden:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_146247.pdf

Rahmen der laufenden Konsolidierungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der spezifischen Eigenschaften des Sektors

16. RGRE und EGÖD sind der Meinung, dass die beste antizipative und langfristige Strategie zur Bewältigung des Wandels und der anstehenden Umstrukturierungen der soziale Dialog ist, basierend auf dem Vertrauen zwischen den Sozialpartnern (Gewerkschaften, Kommunal- und Regionalbehörden) und der zentralen Staatsverwaltung. Kommunale und regionale Körperschaften sind am besten geeignet, sich mit dieser Thematik zu befassen und sie in der Struktur des sozialen Dialogs zu erörtern.

17. Es kann nur im Rahmen einer konsistenten und stärkeren Arbeitnehmerpartizipation erreicht werden, dass der Wandel in einer sozial verträglicheren Weise bewältigt wird, Vertrauen entsteht und eine vorausschauende Politik entwickelt werden kann[9]. Eines der ersten Ergebnisse des RGRE-EGÖD-Projekts „Die Zukunft der Arbeitswelt" ist die Erkenntnis, dass „bei den Reformen, bei denen die Arbeitgeber bereit waren, die Gewerkschaften als echte Partner anzuerkennen, eine besonders hohe Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs der Reformen gegeben war." Eine Änderung der Arbeitsorganisation kann nur erfolgreich sein, wenn sie zwischen den ArbeitnehmerInnen und den Arbeitgeber erörtert und akzeptiert wird.

18. RGRE und EGÖD unterstützen deshalb das Grünbuch und die darin enthaltene Aussage: *„Mehr denn je spielten der soziale Dialog und die Tarifverhandlungen eine entscheidende Rolle bei der Anpassung der Produktion, der Arbeitsorganisation und der Arbeitsbedingungen an die sich rasch verändernden und schwierigen Umstände während der Krise*." Die Sozialpartner stimmen ebenfalls den im Grünbuch enthaltenen Verweisen auf die Bedeutung einer Zusammenarbeit mit den Arbeitnehmervertretern bei der Vorausplanung von Zielsetzungen für Beschäftigung und Kompetenzen und des Aufbaus gegenseitigen Vertrauens zu.

19. Wie bereits oben erwähnt, bedauern es RGRE und EGÖD jedoch, dass es in Europa nur einige wenige Beispiele für eine gelungene Umsetzung dieser Erkenntnisse gibt. Willkürliche Einstellungsstopps und Stellenabbau, wie wir ihn in mehreren Ländern erlebt haben, sind in der Tat das genaue Gegenteil eine sozialen Dialogs über Zielsetzungen für Beschäftigung und Kompetenzen, mit denen der Weg zu einer neuen Arbeitsorganisation und geänderten Arbeitsbedingungen geebnet werden könnte. Es gibt inzwischen umfassende Belege dafür, dass die Modernisierung öffentlicher Verwaltungen auf der Grundlage eines effektiven Sozialdialogs, einer Zusammenarbeit zwischen zentraler, kommunaler und regionaler Verwaltung sowie auf Qualität und Effektivität beruhen muss. Diese wiederum beruhen u. a. auf dem Recht der Gewerkschaften auf Unterrichtung, Anhörung und Verhandlungen.

20. RGRE und EGÖD haben auf der Grundlage der Erkenntnisse der HIRES-Studie[10] die Auswirkungen der Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor auf die Gesundheit der Betroffenen erörtert. Die Studie zeigt, dass nur sehr wenige Länder dafür gerüstet sind, die Folgen von Umstrukturierungen für die Beschäftigten zu beurteilen. Die Sozialpartner in den Kommunal- und

[9] Siehe „Government at a glance" 2011: http://www.oecd.org/document/33/0,3746,en_2649_33735_43714657_1_1_1_1,00.html

[10] Informationen zu der Studie unter: http://www.workinglives.org/research-themes/wlri-project-websites/hires/hires-home.cfm

Regionalverwaltungen sind deshalb zu dem Schluss gekommen, dass die Antizipierung des Wandels ebenfalls eine Antizipierung des Gesundheits- und Sicherheitsaspekts der Umstrukturierungen beinhalten muss, damit die Gesundheit der ArbeitnehmerInnen erhalten bleibt – dieser Aspekt muss in fester Bestandteil aller weiteren EU-Arbeiten im Bereich Umstrukturierungen werden.

21. Es sei daran erinnert, dass RGRE und EGÖD in allen drei gemeinsamen Standpunkten zur Krise [11] bekräftigt haben, dass für die Kommunal- und Regionalverwaltungen die Menschen wichtig sind, die für diese Behörden arbeiten und Dienstleistungen für die BürgerInnen erbringen. Die Sozialpartner müssen deshalb an jeder Stufe des Wandels beteiligt werden. In diesem Rahmen ist die Förderung des Sozialdialogs von essenzieller Bedeutung, ebenfalls die Aufrechterhaltung des Wertekanons des öffentlichen Dienstes wie universeller Zugang, Rechenschaftspflicht, Transparenz, Integrität und Gleichbehandlung.

22. Es besteht deshalb Konsens darüber, dass es nicht um die Frage geht, ob der Sozialdialog bei der Umstrukturierung eine Rolle spielen soll, sondern es geht um die Frage, wie er diese Rolle spielen soll, in welchen Foren und auf welcher Ebene.

Empfehlungen

23. Im Kontext der Diskussion über einen EU-Aktionsrahmen für die Antizipierung von Veränderungen und Umstrukturierungen muss eine Reihe von Punkten in Erwägung gezogen werden:

Antizipierung und Planung von Umstrukturierungen

24. Die Fundamente und Stärken des europäischen sozialen Dialogs beruhen auf einem effektiven und regelmäßigen Sozialdialog auf nationaler Ebene. Es ist deshalb äußerst wichtig, Rechte und Verfahren des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene zu stärken, um weitere „von oben" durchgesetzte Umstrukturierungen zu verhindern. RGRE und EGÖD fordern die Europäische Kommission auf, den sozialen Dialog nachdrücklich zu fördern und damit Vereinbarungen auf europäischer Ebene zu unterstützen.

25. An allen weiteren Diskussionen über einen EU-Aktionsrahmen (und angesichts der Auswirkungen der Economic Governance in der EU auf die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen in der zentralen kommunalen und regionalen Verwaltung) müssen die Sozialpartner in den Ausschüssen für den sozialen Dialog im öffentlichen Dienst intensiver und systematischer am Austausch von Meinungen und Fallstudien zu Umstrukturierungen beteiligt werden.

26. Wenn Entlassungen nicht zu vermeiden sind, sollten Arbeitgeber und Behörden die betroffenen Beschäftigten zum Beispiel über den Weg des Europäischen Sozialfonds an Maßnahmen teilhaben lassen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und ihre Chance auf eine schnellstmögliche Neuanstellung zu erhöhen. Eine Zusammenstellung guter Praktiken, wie dies am besten erreicht werden kann, wäre nützlich.

27. Diese Maßnahmen sollten mit einer regelmäßigen Evaluierung des branchenorientierten Kompetenzbedarfs durch die Sozialpartner im Rahmen der umfassenderen Debatten über die Antizipierung von Veränderungen erfolgen. Die Evaluierung des Kompetenzbedarfs ermöglicht zweckmäßige

[11] Februar 2010, Oktober 2011, Dezember 2011: siehe http://www.epsu.org/r/130

Personaleinstellungen, Weiterbildung oder berufliche Umschulungen von Personal, kann radikale Maßnahmen verhindern und die Effizienz des Kommunal- und Regionalverwaltungssektors erhalten. Lebenslanges Lernen, Bildung und Kompetenzentwicklung sind Themen, die in unserem Ausschuss für den europäischen Sozialdialog im Rahmen unseres Projektes „Die Zukunft der Arbeitswelt" erörtert werden

Während der Umstrukturierung

28. Die Weiterführung des sozialen Dialogs über die Bewältigung des Wandels ist auch während des Umstrukturierungsprozesses wichtig. Die Durchführung regelmäßiger Vergleichsanalysen zur Situation auf nationaler Ebene ist ein wichtiges Mittel, diesen Dialog zu führen und zu fokussieren. In dieser Hinsicht können die Forschungsinstrumente der dreigliedrigen EU-Einrichtung Eurofound eine wichtige Informationsquelle über Umstrukturierungsfälle im öffentlichen Sektor bzw. in öffentlichen Diensten in Europa darstellen (European Restructuring Monitor, ERM); Informationen über Aspekte von Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor (Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen, EWCS); Informationen über die empfundene Qualität öffentlicher Dienste (European Quality of Life Survey, EQLS); und Ergebnisse von Kollektivverhandlungen und Arbeitskampfmaßnahmen im öffentlichen Sektor/öffentlichen Diensten (Europäisches Observatorium für die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen, EIRO).

29. Es sei daran erinnert, dass Ausbildungsangebote für alle zur Verfügung stehen sollten unabhängig von Geschlecht, ethnischer Herkunft, Nationalität, Beschäftigungsstatus und Alter. Der zu beobachtende Wechsel zu einer kompetenzbasierten Ausbildung sollte unterstützt werden. Die Ausgaben pro ArbeitnehmerIn für die berufliche Erst- und Weiterbildung sollten – ebenfalls wie die damit erzielten Ergebnisse – genau überwacht werden, auch im Hinblick auf Geschlecht, Alter und Beschäftigungsstatus.

Anschlussinitiativen

30. Vier Jahre Einschnitte im öffentlichen Dienst haben uns genug Zeit gegeben, um die langfristigen Auswirkungen der Sparprogramme auf die Wirtschaft insgesamt, auf die Maßnahmen gegen den Klimawandel, den sozialen und territorialen Zusammenhalt und die langfristigen operativen Kapazitäten, auf die Arbeitsbedingungen, die Qualität und die Verfügbarkeit öffentlicher Dienste zu beurteilen.

31. Unser Ausschuss für den europäischen sozialen Dialog beobachtet die Lage kontinuierlich durch regelmäßige Diskussionen über die Auswirkungen der Krise und veröffentlicht gemeinsame Erklärungen über die Rolle des sozialen Dialogs in dieser Hinsicht.

32. Bevor ein europäischer Aktionsrahmen entwickelt wird, sollte die Europäische Kommission einen Dialog mit den europäischen Sozialpartnern führen, um die Art der auf EU-Ebene beabsichtigten Aktionen festzulegen. RGRE und EGÖD erinnern die Europäische Kommission daran, dass ein geeigneter Ausgangspunkt ein Austausch von Erfahrungen und guten Praktiken zwischen den betroffenen Stakeholdern wäre. Dies würde eine ausreichende und solide Grundlage für weitere Diskussionen zum Thema Umstrukturierungen und Change-Management darstellen.

33. Schlussfolgerungen aus unserem Projekt „Die Zukunft der Arbeitswelt" werden konkrete Empfehlungen darüber enthalten, wie kommunale und regionale öffentliche Verwaltungen Veränderungen in der Arbeitswelt in allen ihren Dimensionen antizipieren können.