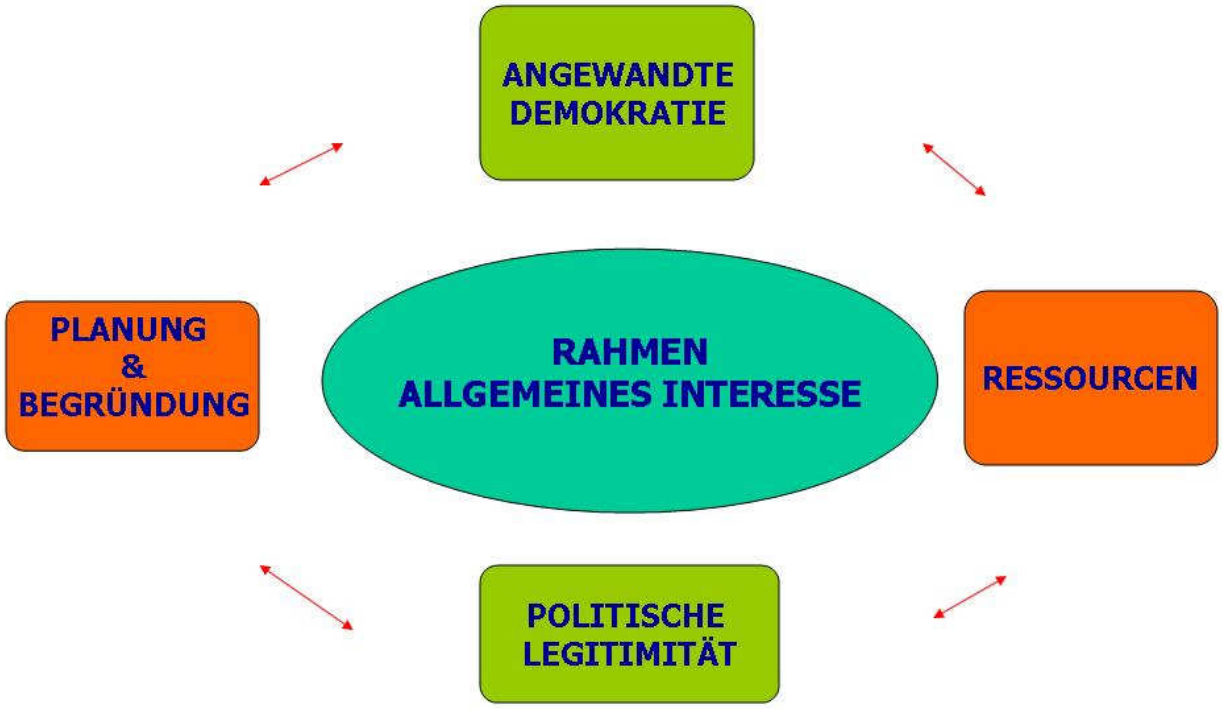
DEZENTRALISIERUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST: FALLSTUDIEN ÜBER UMSTRUKTURIERUNGEN IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR



Quelle: überarbeitete Grafik von Mercè Kirchner Baliu, EIPA-ECR, präsentiert auf den EGÖD-TRACE-Workshops im Juni und Dezember 2005

European Union
European Social Fund
Article 6 Innovative Measure

EGÖD-Sekretariat ◆ 45 Rue Royale, 1000 Brussels ◆ Tel.: 32 2 250 10 80 ◆ Fax: 32 2 250 10 99 ◆ E-mail: epsu@epsu.org ◆ website: www.epsu.org

DEZENTRALSIERUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST: FALLSTUDIEN ÜBER UMSTRUKTURIERUNGEN IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

INHALT

1. Einleitung: Das TRACE-Projekt – was, warum, wie?[1].....3

2. EU-Rahmen für öffentliche Dienste, Verwaltungen, Umstrukturierung und sozialer Dialog 7

3. Worum geht es bei der Dezentralisierung? Terminologiefragen, Beschäftigungstrends, Risiken und Chancen 17

4. Was können Gewerkschaften auf nationaler und EU-Ebene bewirken? Eine Checkliste der Probleme und möglichen Positionen 29

Verhandlung des Wandels im Rahmen von Kollektivvereinbarungen 38

Bewahrung erworbener Rechte der Mitglieder.....40

Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten müssen den Wandel begleiten.....43

5. Abschließende Bemerkungen über den antizipierten Wandel und die Berücksichtigung der Interessen der BürgerInnen 45

ANHÄNGE 49

Anhang I: Kommunale Ausgaben und Steuereinnahmen steigen in allen europäischen Ländern.....51

Anhang II: TeilnehmerInnen 53

[1] Das TRACE-Projekt (Trade Unions Anticipating Change in Europe) http://www.traceproject.org wird von der Europäischen Kommission gemäß Artikel 6 des Europäischen Sozialfonds (innovative Maßnahmen) unterstützt.

1. Einleitung: Das TRACE-Projekt – was, warum, wie?

TRACE ist die Abkürzung für Trade Unions Anticipating Change in Europe (Gewerkschaften antizipieren den Wandel in Europa) und bezeichnet ein von der EU finanziertes Projekt, koordiniert von der EGB-Bildungsabteilung ETUI-REHS[2] im Auftrag nationaler Gewerkschaftsbünde und dem EGB angeschlossener europäischer Gewerkschaftsverbände. Das für alle Beteiligten wichtige Thema ist die derzeit stattfindende Umstrukturierung, angepasst an die Interessen unterschiedlicher Länder und Sektoren. Die Ergebnisse des Gesamtprojekts leisten einen Beitrag zur Antwort der europäischen Gewerkschaften auf die laufende Debatte innerhalb der EU über Umstrukturierung und Beschäftigung[3].

Der Beitrag des EGÖD zum TRACE-Projekt begann 2005, endete im Herbst 2006 und lief unter dem Titel „*Dezentralisierung im öffentlichen Dienst: eine Fallstudie über Umstrukturierung im öffentlichen Sektor*“. Dabei geht es in der Hauptsache um die Auswirkungen der Dezentralisierung öffentlicher Dienste auf Kollektivverhandlungen, Arbeitsbedingungen, Beschäftigung und Qualität öffentlicher Dienste. Der EGÖD-Beitrag wurde innerhalb des ständigen EGÖD-Ausschusses für nationale und europäische Verwaltung sowie des ständigen EGÖD-Ausschusses für Kommunalverwaltungen entwickelt und bezog schließlich eine Gruppe von 40 GewerkschaftsvertreterInnen aus 20 europäischen Ländern in das Projekt ein (darunter neben EU-Ländern auch EWR-Länder und Kandidatenänder). Dieses Netzwerk hat auf 3 Workshops in Oxford, Berlin und Brüssel zusammengearbeitet. Berichte und sonstige Materialien dieser Workshops gibt es unter http://trace.epsu.org.

[2] Dem EGB angeschlossenes Europäisches Gewerkschaftsinstitut für Forschung, Bildung und Arbeits- und Gesundheitsschutz.
[3] *Mitteilung über Umstrukturierung und Beschäftigung, Kommission, März 2005*

Der Begriff Dezentralisierung wird hier in seinem weitesten Sinn verstanden und bedeutet die Verlagerung von Verantwortungsbereichen (politisch, administrativ, fiskalisch) von der zentralen Ebene auf die regionalen und kommunalen Selbstverwaltungsebenen. Die Dezentralisierung ist kein neues Phänomen, hat aber in den vergangenen drei Jahren in zahlreichen Ländern eine neue Dynamik gewonnen, wobei sowohl die neuen als auch die alten EU-Mitgliedstaaten immer mehr einen doppelten Prozess erleben - europäische Integration über die eigenen Grenzen hinaus, und Dezentralisierung innerhalb der eigenen Grenzen. Während die Dezentralisierung im Allgemeinen als positive Reform dargestellt wird, die die öffentlichen Dienste näher an die BürgerInnen und ihre Bedürfnisse bringt, kommen wir nicht unbedingt zu dieser optimistischen Bewertung, denn in den meisten Fällen ist die Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienste nicht das Hauptmotiv für die aktuellen Dezentralisierungsreformen. In einigen Ländern ist der Begriff Dezentralisierung zu einem Euphemismus für Privatisierung, Outsourcing und mangelnde Verantwortlichkeit geworden.

In der Tat kann die Dezentralisierung vor dem Hintergrund leerer Kassen und zunehmender Forderungen nach mehr und besseren Dienstleistungen das Risiko von Outsourcing, territorialer Fragmentierung, schlechteren Arbeitsbedingungen und schlechterer Dienstleistungsqualität erhöhen, wenn sie nicht gleichzeitig durch die Bereitstellung entsprechender Ressourcen getragen wird. Die Gewerkschaften und auch die BürgerInnen werden vor der Durchführung von Reformen nicht ausreichend informiert und konsultiert, obwohl diese Reformen Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen, gewerkschaftliche Organisation und die Qualität öffentlicher Dienste haben. Die auf den ersten Blick paradox anmutende Schlussfolgerung lautet, dass die Dezentralisierung einen übergeordneten Rahmen auf nationaler Ebene braucht, der

Ziele und Normen des öffentlichen Dienstes sowie finanzielle Verteilungssysteme und Nutzer- und Arbeitnehmerrechte definiert, koordiniert und bewahrt. Wir vertreten ebenfalls den Standpunkt, dass der wachsende Einfluss des EU-Binnenmarktes auf den öffentlichen Dienst und die öffentliche Verwaltung ein konkretes Regelwerk für öffentliche Dienste auf EU-Ebene erfordert. Ein solcher Rahmen muss auf demokratische Weise unter Beteiligung der Gewerkschaften und BürgerInnen vereinbart werden und lokale Besonderheiten berücksichtigen.

Diese Fallstudie über Dezentralisierung für Gewerkschaften in der staatlichen und kommunalen Verwaltung beruht auf diesen Diskussionen und enthält Informationen darüber, welchen Einfluss die EU-Politik direkt oder indirekt auf öffentliche Dienste und Verwaltungen, Bedeutungen, Motive und Auswirkungen der Dezentralisierung und auf die Gewerkschaftsrechte nimmt. Sie zeigt Wege auf, wie die Dezentralisierung die öffentlichen Dienste verbessern sollte und warum kurzfristige politische oder finanzielle Vorteile hier keine Rolle spielen sollten. Fallstudien, die während des Projekts aus verschiedenen Ländern gesammelt wurden, veranschaulichen einige der Herausforderungen, mit denen wir konfrontiert werden. Sie sind dem Handbuch als Anlage beigefügt.

Wir hoffen, dass unser Beitrag den konstanten Reformprozess im öffentlichen Sektor in der EU-Debatte über Umstrukturierungen sichtbarer macht und zeigt, wie öffentliche Dienste eine wichtige Rolle als Motor für Wachstum und Beschäftigung spielen können. Diese Sichtbarkeit ist umso wichtiger, als die Mitgliedstaaten von der EU dahingehend beeinflusst werden, dass sie nicht mehr als *Erbringer* öffentlicher Dienste auftreten, sondern nur noch als *Regulierer* dieser Dienste. In dieser neuen Rolle werden aber die

Kernfunktionen des Staates in Frage gestellt: Umverteilung von Wohlstand, Verteidigung nicht nur wirtschaftlicher Freiheit, sondern auch politischer und sozialer Rechte, Wahrung des territorialen Zusammenhalts. Inzwischen erleben wir, dass die Regulierungskapazitäten der Mitgliedstaaten (einschließlich der Kommunalbehörden) zur Durchsetzung der Gemeinwohlverpflichtungen der Privatunternehmen ebenfalls in Frage gestellt werden, z. B. durch den Dienstleistungsrichtlinienentwurf. In Europa wird dringend ein neues Gleichgewicht der Kräfte gebraucht, das die europäische Dimension und die Forderung nach Bürgernähe berücksichtigen muss.

Mit dieser Fallstudie wollen wir ebenfalls unterstreichen, dass Wandlungsprozesse Planung, Zeit, Ressourcen und gut definierte Ziele im Allgemeininteresse brauchen und der Information und Konsultation der ArbeitnehmerInnen und BürgerInnen bedürfen.

Wir danken allen Mitgliedern des Gewerkschaftsnetzwerks für ihre wertvollen Beiträge während der gesamten Laufzeit des Projekts sowie Harald Kielmann, dem Leiter der ver.di-Bildungsstätte Mosbach, für seine dauerhafte Unterstützung und Begleitung. Wir danken ebenfalls Mercè Kirchner Baliu vom Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung - Europäisches Zentrum der Regionen (EIPA-ECR), die als externe Expertin an zwei der drei Workshops beteiligt war.

Zusätzliche Informationen über die Dezentralisierung findet Ihr auf einem Online-TRACE-Netzwerkserver (Zugang von der EGÖD-Website). Diese Informationen werden nach Beendigung des Projekts aktualisiert, damit die Debatte über Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor weitergeführt werden kann.

2. EU-Rahmen für öffentliche Dienste, Verwaltungen, Umstrukturierung und sozialer Dialog

Zwar gilt für die EU das Neutralitätsgebot hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse der Dienstleistungserbringer und der Grundsatz, dass die Gemeinwohlverpflichtung (nicht öffentliche Dienste als solche) laut Definition der Mitgliedstaaten Vorrang vor der Wettbewerbspolitik hat[4], in der Praxis fördert die EU jedoch die Vermarktlichung öffentlicher Dienste.

Diese Zielsetzung wird am deutlichsten in den sektorspezifischen Richtlinien, die die Marktöffnung der Gas- und Stromwirtschaft, der Postdienste und von Teilen öffentlicher Verkehrssysteme verlangen. Gerade jetzt setzt sich der EGÖD nachdrücklich dafür ein, dass Gesundheits- und Sozialdienste (und andere öffentliche Dienste) aus dem Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgeklammert werden. Ziel dieser Richtlinie ist die Schaffung eines Binnenmarktes für Dienstleistungen. Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Berichts wird dieser Vorschlag immer noch im EU-Ministerrat und im Europäischen Parlament erörtert.

Darüber hinaus haben horizontale Vorschriften Einfluss darauf, wie die Behörden öffentliche Dienste organisieren und finanzieren. Dies betrifft das öffentliche Auftragswesen und staatliche Beihilfen, und Urteile des Europäischen Gerichtshofs zu Wettbewerbsfragen untermauern diesen Trend. Diese EGH-Entscheidungen vertreten die Ansicht, dass öffentliche Dienste am besten innerhalb eines Wettbewerbsrahmens erbracht werden und dass der Staat nicht mehr der Erbringer dieser Leistungen sein sollte, sondern nur noch regulierende

[4] Weißbuch der Kommission über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, 2005

Funktionen übernimmt. Zurzeit gibt es auch keinen Schutz des Rechtes öffentlicher Behörden, Dienstleistungen in-house zu erbringen oder - anders formuliert – öffentliche Dienste öffentlich zu halten.

Die Kommission geht hier schrittweise vor und unterteilt öffentliche Dienste in Marktnischen, um den Wettbewerb und den Zugang von Unternehmen zu erleichtern. Dies gründet auf dem Glauben, dass Binnenmarktziele und die Freiheit des Angebots von und des Handels mit Dienstleistungen höher zu bewerten sind als andere, fundamentalere Rechte.

Der EGÖD teilt diese Überzeugungen nicht. Wir haben vor kurzem eine Kampagne für eine positive und kohärente Methode zum Schutz und zur Entwicklung öffentlicher Dienste gestartet; dies beinhaltet auch die Forderung nach einer EU-Richtlinie, die allgemeine Grundsätze für öffentliche Dienste wie Universalität, Gerechtigkeit, Zugänglichkeit, Neutralität, Bezahlbarkeit und Solidarität sowie finanzielle Garantien und Risikoteilung festlegt. Die Grundlagen dafür lassen sich in der Tat in den politischen Zielen der EU selbst finden, wie sie im EG-Vertrag festgeschrieben wurden: hohe Beschäftigung, regionaler Zusammenhalt, Gleichstellung der Geschlechter, hoher Sozialschutz und Respektierung unterschiedlicher Kulturen. Diese Ziele lassen sich nicht allein durch den Markt erreichen. Der soziale Dialog ist ein weiteres wichtige Merkmal des europäischen Sozialmodells und sollte ebenfalls ein zentraler Teil des Managements der öffentlichen Verwaltung sein. Weitere Informationen über unsere Kampagne gibt es unter www.epsu.org

Was hat all dies mit der Dezentralisierung zu tun? Als supranationales Gebilde mag die EU keinen Einfluss darauf haben, wie subnationale Regierungsebenen organisiert werden. Ebenfalls hat die Gemeinschaft keine Kompetenzen für

öffentliche Verwaltungen und die Art und Weise, wie sie organisiert und reformiert werden. Die Arbeitgeber in der öffentlichen Verwaltung in der EU (EPAN[5]) haben erklärt, dass es die fehlende EU-Kompetenz für Verwaltung sowie die Vielfalt der unterschiedlichen Staatsdienste erschweren, gemeinsame Mindestnormen für die ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Sektor und für qualitativ hochwertige Verwaltungen festzulegen. Ebenfalls ist das Argument zu hören, dass ein europäischer sektoraler sozialer Dialog im Staatssektor gegen Trends auf nationaler Ebene gerichtet wäre, das Human Resources Management[6] zu dezentralisieren. Auf der Kommunalebene gibt es auf der anderen Seite inzwischen einen sozialen Dialog zwischen dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) und dem EGÖD.

Und doch nimmt die EU direkt und indirekt Einfluss darauf, wie sich Regierungen auf subnationaler Ebene in der EU organisieren. Die Probleme, die dies für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor mit sich bringt, zeigen innerhalb Europas eine zunehmend konvergierende Richtung. Eine vor kurzem vom EIPA (Europäisches Institut für öffentliche Verwaltung) durchgeführte Studie belegt, dass es abgesehen von Haushaltszwängen, technologischen Entwicklungen und einzelstaatlichen Gesetzen in erster Linie die europäische Integration ist, die der eigentliche Motor der Dezentralisierung und der damit verbundenen Reformen ist[7]. Zu hören ist auch das Argument, dass die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts einschließlich der Öffnung des Staatsdienstes für Ausländer in Verbindung mit der Ausbreitung

[5] Europäisches Netzwerk der öffentlichen Verwaltung (EPAN), bestehend aus den für öffentliche Verwaltung zuständigen EU-GeneraldirektorInnen http://bl.ul.ie/epan/

[6] Siehe Bericht von Richard Pond für den ersten TRACE-Workshop über den Zusammenhang zwischen der Dezentralisierung öffentlicher Dienste und dem New Performance Management

[7] Decentralisation and accountability, Christoph Demmke und Gerhard Hammerschmid (EIPA), Studie im Auftrag der Human Resources Working Group der für öffentliche Verwaltung zuständigen EU-GeneraldirektorInnen, Mai 2006

des New Public Managements am stärksten zu einer Veränderung der Struktur und der Inhalte des Staatsdienstes beigetragen habe.

Die nachstehenden Punkte sind eine Zusammenfassung der Einflussnahme der EU auf subnationale Regierungen, die wiederum die Entscheidungen der Regierungen über die Organisation öffentlicher Verwaltungen und die Ebenen öffentlicher Dienstleistungserbringung beeinflussen können. Dieser breite, sowohl positive als auch negative Aspekte beinhaltende Kontext muss beachtet werden, wenn Trends und Reaktionen auf den Wandel auf nationaler Ebene benannt werden:

- ***Die EU ist auf nachgeschaltete Regierungsebenen angewiesen, um einen großen Teil ihrer Funktionen und Positionen auszuführen*:** Die Verantwortungen der EU in Bereichen wie öffentliche Versorgungsunternehmen, Postdienste, Umwelt, öffentliches Auftragswesen sowie Gesundheits- und Sozialdienstebetriebe sind sehr oft direkte Belange subnationaler Regierungen (die im Falle nicht funktionierender Dienstleistungen von Wähler abgestraft werden). Das bedeutet auf der andere Seite, dass diese nachgeschalteten Regierungsebenen zusätzliche Mittel aufbringen müssen, um politische Beschlüsse der EU umzusetzen (und zu beeinflussen). Die Gründung des Ausschusses der Regionen ist zum Teil eine Anerkennung dieser Tatsache.

- ***Eines der Ziele der EU ist die Förderung der Demokratie und mehr Nähe zu den BürgerInnen der EU:*** Das Weißbuch der Kommission über Gutes Regieren (2001) sieht eine Möglichkeit zum Erreichen dieses Ziels in der Förderung der *Dezentralisierung, engerer Zusammenarbeit*

zwischen Verwaltungen und einer effizienteren Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts."[8]

- ***Die EU fördert eGovernment durch Mitteilungen und Benchmarking*:** eGovernment wird definiert als Einsatz von IKT in Verbindung mit organisatorischen Veränderungen und neuen Qualifizierungen zur Verbesserung öffentlicher Dienste, demokratischer Prozesse und der öffentlichen Politik. Diese Definition bedeutet, dass eGovernment mehr ist als nur technologischer Wandel. Innerhalb der Kommission sind jedoch die GD Binnenmarkt und die GD Informationsgesellschaft die wichtigsten politischen Akteure in diesem Bereich.

- ***Die Europäische Währungsunion (EWU) begrenzt die öffentlichen Ausgaben***: Das bedeutet, dass die zur Eurozone gehörenden Länder (und die Länder, die einen Beitritt zur EWU in Betracht ziehen) die Verteilung von Geldern mit den makroökonomischen Stabilitätszielen der EU abstimmen müssen. Zahlreiche Rezepte sind hier schon ausgetestet worden, z. B. sich zunehmend auf Marktkräfte zu verlassen; Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Regierungsebenen; mehr Kontrollen subnationaler Regierungen; Dezentralisierung. Obergrenzen für die Personalkosten im öffentlichen Sektor und für öffentliche Ausgaben insgesamt gibt es jedoch in Ländern, die nicht Mitglieder der Eurozone sind (z. B. die Tschechische Republik oder Schweden).

[8] Der Begriff des "Europäischen Regierens" steht für die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und
Governance. Diese fünf Grundsätze des "guten Regierens" ergänzen diejenigen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

- ***Annahme einer Reihe von Sozialrichtlinien durch die EU*:** Dazu gehören Richtlinien über Teilzeitbeschäftigung, zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse, Arbeitszeit, Anhörung und Unterrichtung von Arbeitnehmern, Arbeitsschutz, Gleichstellung von Frauen und Männern, Antidiskriminierung usw. Der EU-Vertrag enthält wichtige Regelungen zur Förderung des sozialen Dialogs, auch im öffentlichen Sektor. Die EU kann eine konkrete Rolle bei der Unterstützung des sozialen Dialogs spielen, sie kann allerdings den Arbeitgebern nicht vorschreiben, sich auf europäischer Ebene zu organisieren und mit den Gewerkschaften zu verhandeln (siehe weitere Informationen zum sozialen Dialog unten). Der öffentliche Sektor ist in den meisten EU-Ländern durch eine wesentlich höhere gewerkschaftliche Organisationsdichte gekennzeichnet als der private Sektor, viele Staatsbedienstete verfügen aber in der EU nur über beschränkte Anerkennung und Verhandlungsrechte, und der soziale Dialog muss in einer Reihe von Ländern erst noch aus der Taufe gehoben werden.

- ***Die EU hat eine Charta der Grundrechte verabschiedet (2000)***: Diese garantiert Gewerkschaftsrechte (einschließlich des Rechts auf Anhörung und Unterrichtung) und das Recht auf eine gute Verwaltung (auf EU-Ebene) sowie den Zugang zu öffentlichen Diensten (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse)[9]. Die Rechtsverbindlichkeit der Charta ist noch nicht geklärt, auf jeden Fall wird sie aber bereits als wichtige Referenz von den EU-Institutionen unterstützt, um Rechtsakte und Rechtssachen im Europäischen Gerichtshof (EGH) zu unterstützen.

[9] Artikel12; 27-28; 41 und 36

- ***Die EU hat Auswirkungen auf die interne Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten:*** Eine Reihe von neuen Mitgliedstaaten hat die Organisation ihrer Regierungsebenen geändert, das bedeutet im Prinzip Dezentralisierung (oder in einigen Fällen „Dekonzentrierung"), um die Voraussetzungen für den Zugang zu Mitteln aus dem EU-Strukturfonds zu erfüllen. Bei den EU-Beitrittskriterien spielen auch die administrativen Kapazitäten der Kandidatenländer eine Rolle, und in einigen Fällen sind die Beschäftigtenzahlen im Staatsdienst der neuen Mitgliedstaaten gestiegen. Die Mitteilung über soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (26/04/2006) empfiehlt die Dezentralisierung dieser Dienste auf lokale oder regionale Ebenen[10] (neben dem Outsourcing an den privaten Sektor und öffentlich-private Partnerschaften).

- ***Die EU erkennt das Recht auf die Freizügigkeit aller ArbeitnehmerInnen an*:** Die europäische Rechtsprechung zum Grundrecht der ArbeitnehmerInnen auf Freizügigkeit (auf Grundlage des Artikels 39.4 des EG-Vertrags über die Ausnahme der öffentlichen Verwaltung) unterstützt die Öffnung des Staatsdienstes für Angehörige fremder Mitgliedstaaten und erkennt Erfahrungen und Ausbildungen an, die in anderen EU-Mitgliedstaaten oder im privaten Sektor gesammelt wurden. Das hat besondere Auswirkungen auf den so genannten laufbahnorientierten Staatsdienst[11], da der rechtliche Status der ArbeitnehmerInnen im öffentlichen Sektor nach EG-Recht irrelevant ist.

[10] Siehe EGÖD-Kritik an der besagten Mitteilung, 2006
[11] Als erste direkte Konsequenz muss es eine Klassifizierung von Tätigkeiten und Laufbahnen geben, um festzustellen, ob diese auch für Ausländer aus anderen EU-Staaten geöffnet werden sollen oder nicht

Diese Liste wäre nicht vollständig, wenn wir hier nicht auf die vorgeschlagene Dienstleistungsrichtlinie und unsere Agenda für eine bessere Regulierung zurückkommen würden:

- ***Der Dienstleistungsrichtlinienentwurf sieht die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren und die Zusammenarbeit der Verwaltungen*** als wichtige Ziele für die Realisierung eines Binnenmarktes für Dienstleistungen an. Die vorgeschlagenen Regelungen zielen darauf ab, „übermäßig schwerfällige Genehmigungserfordernisse, -verfahren und -formalitäten zu beseitigen, die die Niederlassungsfreiheit behindern." Die Richtlinie schlägt vor, zentrale Ansprechstellen einzurichten – dort haben Dienstleistungsanbieter Zugang zu allen Informationen und Formalitäten, die zur Gründung eines Unternehmens erforderlich sind. Abgesehen davon, dass es bei diesen Bestimmungen nur um private Dienstleistungsanbieter (und nicht um ArbeitnehmerInnen oder BürgerInnen) geht, ist das Fehlen jedes Verweises auf administrative Fähigkeiten und Ressourcen zur Umsetzung dieser Reformen Anlass zur Sorge. So hat das VK ausgerechnet, dass die Einrichtung solcher Ansprechstellen je nach dem Aufgabenbereich, der ihnen übertragen wird, rund 700 Millionen Euro kosten würde. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten ebenfalls zur Einführung elektronischer Verfahren. Es fehlt ebenfalls jeder Verweis auf den sozialen Dialog auf nationaler, sektoraler und europäischer Ebene. Das ist das offensichtlichste Beispiel dafür, dass Verwaltungen nicht mehr der Einflussnahme durch die EU entzogen sind – im Gegensatz zu allem, was in den EG-Verträgen festgehalten wurde.

- ***Die EU-Agenda für „Bessere Rechtsetzung“ trägt dazu bei, dass die Verwaltung als eine „Last“ angesehen wird.*** Eine gemeinsame EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten wird im Rahmen der Lissabonner Strategie entwickelt, um Wachstum und Arbeitsplätze in Europa zu fördern. Diese Methode beinhaltet messbare Ziele in spezifischen Sektoren zur Verringerung des Verwaltungsaufwands als Teil der neuen Folgenabschätzungen. Dies könnte eine positive Initiative sein, aber leider liegt der Schwerpunkt auf dem Zugang von Wirtschaftsunternehmen, und die Folgenabschätzung versäumt es, umfassende soziale und beschäftigungsspezifische Aspekte zu berücksichtigen.

Schließlich sind Verwaltungsmitarbeiter über das OECD[12]-Direktorat für öffentliche Governance und territoriale Entwicklung (GOV) oder auf EU-Ebene über das EPAN-Netzwerk immer mehr an Benchmarking-Aktivitäten beteiligt. EPAN ist das informelle Netzwerk der für öffentliche Verwaltung zuständigen EU-GeneraldirektorInnen und erörtert zahlreiche Themen, die potenziell oder schon de facto Kollektivverhandlungsthemen sind, z. B. Ausbildung, Altersversorgung, Lohnsysteme, Leistungslohn, Freizügigkeit, Human Resources Management, Leistung und Dezentralisierung. Reguläre informelle Sitzungen der für den öffentlichen Dienst zuständigen EU-MinisterInnen liefern den GDs strategische Anleitungen. Zur Zeit gibt es kaum Rechenschaftspflicht für diese Aktivitäten gegenüber den Parlamenten oder den Gewerkschaften, obwohl der EGÖD durch TUNED[13] Fortschritte bei der Formalisierung des sozialen Dialogs mit EPAN[14] macht.

[12] Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwickung
[13] TUNED ist die Gewerkschaftsdelegation für nationale und europäische Verwaltung und wurde vom EGÖD und von CESI (Confédération Européenne des syndicats Indépendants – Europäische Union unabhängiger Gewerkschaften) im Februar 2005

Dieser Kontext muss bedacht werden, wenn wir uns die aktuellen Reformen im öffentlichen Sektor anschauen. Die Dezentralisierung mag in der Tat im Ermessen jeder einzelnen Regierung liegen, aber der Freiraum für eigene Entscheidungen ist begrenzter, als es auf den ersten Blick erscheint. Es gibt auch kaum eine Debatte darüber, inwiefern europäische Entwicklungen den öffentlichen Dienst auf nationaler Ebene beeinflussen. Da ein Kommissar für den öffentlichen Sektor und die öffentliche Verwaltung sowie ein entsprechender Ministerrat fehlen (im Gegensatz zu andern Sektoren), haben wir es mit einer uneinheitlichen aktuellen Situation zu tun, die oft hinter Binnenmarktprioritäten zurückstehen muss.

Das bedeutet ebenfalls, dass wir keinen eindeutig benannten Gesprächspartner in der Kommission haben, mit dem wir Umstrukturierungsfragen im Hinblick auf den öffentlichen Sektor erörtern können. Dies funktioniert in anderen Sektoren problemlos (z. B. Verkehr, Automobile, Textilien, aber auch Energie, wofür unterschiedliche Generaldirektionen der Kommission zuständig sind).

gegründet, um die Gewerkschaften beim informellen sozialen Dialog mit EPAN zu vertreten. TUNED wird vom EGÖD geleitet.

[14] Viele der von EPAN erörterten Themen sind auch Thema im sozialen Dialog in der Kommunalverwaltung.

3. Worum geht es bei der Dezentralisierung? Terminologiefragen, Beschäftigungstrends, Risiken und Chancen

Terminologie der Dezentralisierung

Alle EU-Staaten verweisen heute auf die territoriale Dezentralisierung zumindestens auf der kommunalen Ebene, alle haben die Europäische Charta der Selbstverwaltung ratifiziert. Es gibt keinen Zentralismus mehr in Europa mit Ausnahme einiger sehr kleiner Staaten[15]. Gleichzeitig haben wir festgestellt, dass zahlreiche Aspekte öffentlicher Dienste und Verwaltungen inzwischen teilweise in Brüssel von EU-Regierungen bestimmt werden, was auf einen Rezentralisierungsprozess hindeutet. Ein Trend zu interkommunaler Zusammenarbeit besonders in den größeren Staaten gewinnt ebenfalls an Bedeutung.

Es fehlen vergleichende Informationen und Analysen zum Thema der Dezentralisierung, die unterschiedliche Bedeutungen haben kann. Das Europäische Institut für öffentliche Verwaltung[16] (EIPA) liefert eine Typologie der unterschiedlichen politischen und administrativen Dezentralisierungsstrukturen der EU-Mitgliedstaaten und differenziert zwischen politischer, administrativer und fiskalischer Dezentralisierung. Zwar geht es um unterschiedliche Begriffe und Prozesse wie Devolution, Dekonzentrierung, Auslagerung und Dezentralisierung, sie alle beinhalten aber die Übertragung von Kompetenzen, Vollmachten und Ressourcen. Unsere Diskussionen haben aber gezeigt, dass gerade die Übertragung von Ressourcen

[15] Auf internationaler Ebene sollen einige Leitlinien zur Dezentralisierung im Frühjahr 2007 vom Verwaltungsrat von UN Habitat und mit Beteiligunmg des RGRE fertig gestellt werden.
[16] www.eipa.nl

nicht den neuen gesetzlichen Verantwortlichkeiten nachgeschalteter subnationaler Regierungsebenen entspricht[17]. Zumindestens in der Theorie sollten diese drei Elemente aufeinander abgestimmt sein.

Es gibt jedoch beträchtliche Unterschiede hinsichtlich des Ausmaßes der Dezentralisierung politischer, administrativer und finanzieller Kompetenzen zugunsten lokaler und regionaler Regierungsebenen. In vielen neuen Mitgliedstaaten ist das Gewicht der Zentralregierungen immer noch relativ groß, dies gilt im Übrigen auch noch für einige der alten Mitgliedstaaten.

Beschäftigungsniveau im öffentlichen Sektor in Europa

Die Beschäftigungszahlen für den öffentlichen Sektor sind unterschiedlich und hängen davon ab, wo man die Grenze für öffentliche Verwaltungen zieht. Sie liefern aber einen brauchbaren Anhaltspunkt für das Ausmaß der Dezentralisierung. Verwendet man eine eingeschränkte Definition, die öffentliche Versorgungsunternehmen und halböffentliche Organisationen oder Institutionen ausklammert, dann bleibt der öffentliche Sektor ein großer Arbeitgeber für rund 32 Millionen Beschäftigte (einschließlich Krankenhäusern in Frankreich und mit dem Bildungssektor), das sind 16% der Gesamtbeschäftigten in den 25 EU-Ländern.

Die nordischen Länder und Ungarn haben den größten Anteil Beschäftigter im öffentlichen Sektor, z. B. Schweden mit 31%, gefolgt von Dänemark 30,8%, Ungarn 29% und Finnland 28%. In Belgien, Frankreich, dem VK und den meisten neuen Mitgliedstaaten entfällt 1 von 5 Arbeitsplätzen auf den öffentlichen Dienst, in Österreich, Zypern, Spanien, Irland, Italien und Portugal sind es etwas weniger. Den geringsten

[17] Informationen über Trends in der Kommunalfinanzierung siehe www.dexia-creditlocal.fr

Anteil von ca. 10% erreichen Deutschland, Griechenland, Luxemburg und die Niederlande.[18]

Beschäftigung im öffentlichen Dienst und öffentliche Ausgaben

Länder	% öffentliche Ausgaben/BIP	% Beschäftigung im öffentlichen Sektor/Gesamtbeschäftigung
Belgien	49,5	23
Österreich	49,9	13
Zypern	43,6	15
Tschechische	44,3	21
Republik	55,1	31
Dänemark	36,4	22
Estland	51,1	28
Finnland	53,4	20
Frankreich*	46,9	10
Deutschland	49,8	10
Griechenland	49,7	29
Ungarn	33,7	15
Irland**	48,6	14
Italien***	35,8	22
Lettland	33,2	23
Litauen	45,3	10
Luxemburg	48,8	21
Malta	46,6	10
Niederlande	43,0	20
Polen	46,1	14
Portugal	40,6	19
Slowakei	47,4	18
Slowenien	38,8	13
Spanien****	56,7	32
Schweden	43,7	18
VK		
EU 25	**47,3**	**16**

Quelle: Eurostat, IAO, nationale Quellen, 2006[19]

[18] Les fonctions publiques locales, décentralisation et réformes des conditions d'emploi des agents publics dans l'Europe élargie, CFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale, France) und Dexia , Mai 2006

In vielen Ländern ist das Beschäftigungsniveau im öffentlichen Sektor zurückgegangen. Diese Entwicklung ist in erster Linie auf die Privatisierung von Versorgungsunternehmen und Postdiensten zurückzuführen.

Nach der CNFPT/DEXIA-Studie über die Beschäftigung in den Kommunalverwaltungen ist jedoch nur in Österreich und Deutschland seit den frühen 90er Jahren eine konstante Verringerung dieser Zahlen festzustellen. In einigen Ländern wie z. B. in Frankreich und in Irland gibt es die gegenteilige Entwicklung eines steigenden Beschäftigungsniveaus im öffentlichen Sektor, das bedeutet aber nicht zwangsläufig eine Erhöhung der Zahl von Staatsbediensteten, denn viele der neuen Arbeitsplätze werden von Vertragsbediensteten besetzt. In den neuen Mitgliedstaaten hat es Ende der 90er Jahre einen steigenden Anteil von MitarbeiterInnen im öffentlichen Sektor gegeben, da hier ein neutraler und kompetenter öffentlicher Dienst aufgebaut werden musste.

Der Beschäftigungsanteil auf lokaler und regionaler Ebene ist von Land zu Land stark unterschiedlich, generell sind beide Ebenen aber ein größerer Arbeitgeber als die staatliche Verwaltung. Das beginnt bei 88% in Deutschland über 30% in Frankreich bis zu 13% in Irland. Die nachstehende Tabelle zeigt die Bedeutung der regionalen Ebene in Bundesstaaten (Deutschland, Österreich und Belgien), in „regionalisierten“ Ländern (Spanien) und in den nordischen Ländern und dem VK.

In Belgien sind die Beschäftigungszahlen in den Regionen und den „communautés” (Gemeinschaften) in den vergangenen Jahren beträchtlich gestiegen – zum Nachteil des zentralen öffentlichen Dienstes. Der gleiche Trend ist in Spanien zu beobachten. In den neuen Mitgliedstaaten haben die Bestimmungen für den Zugriff auf Mittel aus dem EU-Strukturfonds dazu geführt, dass zahlreiche öffentliche

[19] ibid

Bedienstete von den zentralen staatlichen Verwaltungen auf die Kommunalebene versetzt worden sind.

Verteilung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor innerhalb der Mitgliedstaaten

Länder	**% zentrale staatliche Ebene**	**% Gliedstaaten-ebene**	**% lokale Behörden**
Belgien	29	39	32
Österreich	40	44	16
Deutschland	12	53	35
Durchschnitt Bundesstaaten	*27*	*45*	*27*
Zypern	92		8
Tschechische	43		57
Republik	21		79
Dänemark	39		61
Estland	23		77
Finnland	70		30
Frankreich*	83		17
Griechenland	35		65
Ungarn	87		13
Irland**	58		42
Italien***	40		60
Lettland	na		na
Litauen	66		34
Luxemburg	na		na
Malta	75		25
Niederlande	41		59
Polen	74		26
Portugal	53		47
Slowakei	85		15
Slowenien	23		77
Spanien****	17		83
Schweden	44		56
VK			
EU 25	**44**	**9**	**48**

*Frankreich: Zentralebene beinhaltet auch Krankenhäuser
**Irland: Gesundheitsfachkräfte zählen zum Zentralstaat
*** Italien: zentrale Ebene beinhaltet „Militärkorps“ (militari di leva) und SozialarbeiterInnen

****Spanien: Universitätspersonal gehört zu den Regionen und wird hier zu den Kommunalbehörden gezählt
Quellen: national[20]

Es soll hier kein Vergleich zwischen den öffentlichen Diensten angestellt werden (zumal man sich aufgrund der laufenden Reformen im öffentlichen Sektor damit ohnehin aufs Glatteis begeben würde). Eine gemeinsame Typologie unterscheidet jedoch zwischen anstellungsorientierten öffentlichen Diensten (Dänemark, Schweden, Finnland, Niederlande, Italien, VK) und laufbahnorientierten öffentlichen Diensten (sonstige).

Das anstellungsorientierte System ist gekennzeichnet durch eine vertragliche Beziehung auf Grundlage des üblichen Arbeitsrechts, der Anerkennung von im privaten Sektor gesammelten Erfahrungen, Leistungsmanagement, unterschiedlich ausgeprägter Beschäftigungssicherheit und Freizügigkeitsanreizen. Es gibt keine speziellen Systeme der Altersversorgung.

Ein laufbahnorientiertes System gründet auf öffentlichem Recht. Der Zugang zum öffentlichen Dienst erfolgt im Eingangsamt einer bestimmten Laufbahn, in der die weitere Beförderung entsprechend der geltenden gesetzlichen Regelungen erfolgt (einschließlich Prüfungen). Die Anstellung erfolgt auf Lebenszeit, es gibt ein beamtenspezifisches Pensionssystem. Das Konzept der *Governance* ist in laufbahnorientierten Systemen angeblich stärker ausgeprägt, während Kollektivverhandlungen in einem anstellungsorientierten öffentlichen Dienst eine größere Rolle spielen.

In der Wirklichkeit bestehen die meisten öffentlichen Dienste aus einer Mischung beider Systeme. Da nur 11% der Beschäftigten in den deutschen Kommunalverwaltungen BeamtInnen sind, kann man für dieses Land von einem

[20] ibid

anstellungsorientierten System sprechen. In Frankreich dagegen haben nur 24% der Beschäftigten im lokalen öffentlichen Sektor keinen Beamtenstatus. Auf jeden Fall ist das laufbahnorientierte System niemals das einzige System, das für die Beschäftigten des öffentlichen Sektors gilt.

Bestimmte Formen von Leistungslohn, Rentenreformen mit einer Erhöhung des Rentenalters und mehr Flexibilität gibt es inzwischen in zahlreichen öffentlichen Verwaltungen. Die Angleichung der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor an die Bedingungen in der Privatwirtschaft erleben wir überall. In allen EU-Ländern haben die MitarbeiterInnen des zunehmend verschlankten Staatsdienstes jedoch nach wie vor einen speziellen Status, wenn sie hoheitliche Aufgaben erfüllen (Landesverteidigung, Justiz, Finanzen, allgemeine Verwaltung, Außenpolitik usw.).

Nach der CNFPT/DEXIA-Studie hat die Dezentralisierung im Allgemeinen zu einer geringeren Zahl von BeamtInnen im öffentlichen Dienst geführt, so dass die Kommunalbehörden die Möglichkeit erhalten haben, Leistungen an den privaten Sektor auszulagern oder Mitarbeiter im Rahmen normaler Arbeitsverträge einzustellen. Im Verbindung mit dem neuen Public Management und Forderungen nach mehr Flexibilität und Mobilität kann kein Zweifel daran bestehen, dass das laufbahnorientierte System erodiert.

Die fortschreitende Umstellung auf ein arbeitsvertragsbasiertes System führt nicht zwangsläufig zu einer Verringerung der Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor – zumindest nicht auf der kommunalen Ebene. Die wichtige Rolle der Gewerkschaften wird hier allerdings angesichts eines fehlenden übergeordneten Rahmens für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor überdeutlich, wenn es um die Verhandlung gemeinsamer Normen geht.

Unabhängig vom System muss sichergestellt werden, dass der öffentliche Dienst nicht nur ein hohes Maß an Effizienz halten und weiter entwickeln kann, sondern auch weiterhin für Integrität und Respektierung des öffentlichen Interesses steht. Das bedeutet die Vermeidung geschlechtsspezifischer und anderer Ungerechtigkeiten bei Staatsbediensteten und anderen Beschäftigten im öffentlichen Sektor.

Potenzielle Risiken und Chancen der Dezentralisierung

Zahlreiche Gründe sprechen dafür, dass Regierungen ihre Macht und ihre Befugnisse in der Tat dezentralisieren *sollten*. Denn ist es wirklich möglich, ohne ein angemessenes Maß an Dezentralisierung partizipative, verantwortliche und bürgernahe Regierungen zu haben? Der Kontext ist allerdings das, was zählt. Aus den TRACE-Diskussionen wissen wir, dass die Ziele der Dezentralisierung und auch der Prozess, mit dem die Dezentralisierung durchgeführt wird, sorgfältig bewertet werden müssen.

Aus den unterschiedlichen präsentierten Fallstudien lässt sich schließen, dass politische und finanzielle Opportunitäten die wichtigste Rolle zu spielen scheinen. Überlegungen im Zusammenhang mit der *Qualität* von Dienstleistungen (einschließlich der Beschäftigungsqualität) scheinen weniger wichtig zu sein oder überhaupt keine Rolle zu spielen.

Die unterschiedlichen Vorteile und Nachteile der Dezentralisierung, wie sie sich aus den Fallstudien ergeben haben, sind nachstehend in der Tabelle zusammengefasst:

Vorteile	Nachteile
➢ Verbessert Demokratie und Verantwortlichkeit (der Zentralstaat sollte nicht alle Macht auf sich vereinigen – Größe des Landes ist hierbei allerdings eindeutig ein Faktor) ➢ Dienstleistungen werden „bürgernäher“ ➢ Abstimmung von Dienstleistungen auf lokale Bedürfnisse einfacher ➢ Bessere Unterstützung von Qualitätsnormen (da diese durch Kommunalbehörden besser zu beeinflussen sind) ➢ Trägt zum Erhalt öffentlicher Dienste bei (lokale Demokratisierung und Abstrafung bei Wahlen kann den Abbau von Dienstleistungen begrenzen) ➢ Erhöhung der Beschäftigung insgesamt (mehrere Stellen können erforderlich sein, wo früher eine genügte), Qualität der Beschäftigung kann abnehmen.	➢ Erhöhtes Risiko der Externalisierung/Privatisierung (besonders dann, wenn die Dezentralisierung nicht mit ausreichender Ressourcenausstattung für aktuelle und zukünftige Anforderungen verbunden wird) ➢ Einhaltung und Entwicklung nationaler Qualitätsnormen und Gewährleistung des Zugangs aller Menschen zu hochwertigen Dienstleistungen evtl. schwieriger ➢ Stärkere Gefahr der Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ➢ Arbeitnehmerorganisation kann schwieriger werden besonders dann, wenn für die Beschäftigten unterschiedliche Bedingungen gelten ➢ Kann ebenfalls zu Beschäftigungsrückgang führen (zumindestens kann ein Abbau der Stellen für BeamtInnen erfolgen)

Eine klare Vorstellung von potenziellen Risiken und Chancen der Dezentralisierung und der sich daraus ergebenden begleitenden Maßnahmen zu bekommen ist sicherlich der erste Schritt, wenn es um die Beeinflussung dieser Prozesse und die eindeutige Definition der Normen und Rahmen geht, die wir auf den diversen Ebenen brauchen.

Es gibt keinen Automatismus bei Ursache und Wirkung, es gibt keine allgemein gültigen Schlussfolgerungen. Statt dessen wurde in den Diskussionen klar, dass ein positives Dezentralisierungsergebnis nur dann zu erwarten ist, wenn die Dezentralisierung vernünftig innerhalb eines eindeutigen Rahmens gemanagt wird. Die türkischen KollegInnen haben zum Beispiel darauf hingewiesen, dass die Dezentralisierung in ihrem Land zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur negative Folgen haben kann.

Zentralregierungen – und gerade auch die EU – müssen die Generalverantwortung dafür übernehmen, dass alle BürgerInnen Zugang zu qualitativ hochwertigen öffentlichen Diensten haben. Kommunalverwaltungen brauchen aber ein hohes Maß an Autonomie, um öffentliche Dienste zu definieren, zu finanzieren und zu erbringen.

Die Qualität öffentlicher Verwaltungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ist entscheidend für das Management von Reformen und für die Garantie, dass diese Reformen den Interessen der BürgerInnen dienen. Hier haben die TRACE-Workshops auf den engen Zusammenhang zwischen Qualitätsverwaltung und gutem Regieren hingewiesen und erklärt, dass das Konzept des guten Regierens angesichts neuer Formen der Erbringung öffentlicher Dienste wie z. B. öffentlich-private Partnerschaften und Outsourcing (neu)bewertet werden muss. Wie können wir in diesen Fällen sicherstellen, dass die politische Verantwortlichkeit bei den

öffentlichen Behörden bleibt und dass das Gemeinwohl geschützt wird?

In engem Zusammenhang damit steht das Problem der Überwachung und Evaluierung der Auswirkungen der Reformen auf die Qualität öffentlicher Dienste. Hier wurde betont, dass die Kriterien für eine solche Beurteilung umfassend und die Mechanismen partizipativ sein müssen.

4. Was können Gewerkschaften auf nationaler und EU-Ebene bewirken? Eine Checkliste der Probleme und möglichen Positionen

Wir brauchen einen übergeordneten Rahmen

Eine unbedingte Voraussetzung jeder Dezentralisierungsmaßnahme und auch aller anderen Umstrukturierungsinitiativen ist die Rechtfertigung dieser Reform. In den Diskussionen wurden immer wieder Beispiele von Regierungen genannt, die ihre Reformen mit kurzfristigen Opportunitätsüberlegungen begründet oder auf die EU verwiesen haben (*wir müssen das wegen Brüssel so machen*). In vielen Fällen wurde die Begründung einfach erfunden, oder die Regierung ging viel weiter, als es eigentlich erforderlich gewesen wäre.

Eine rigorose Begründung für vorgeschlagene Reformen muss immer der Ausgangspunkt sein. Bevor Entscheidungen über Reformen getroffen werden können, müssen umfassende Kosten-Nutzen-Analysen unter Berücksichtigung sozialer, beschäftigungsspezifischer und wirtschaftlicher Ziele ausgeführt werden. Dies muss unserer Überzeugung nach Teil der Agenda für bessere Rechtsetzung sein.

Die Festlegung des richtigen Rahmens ist schwierig: „*Die in den vergangenen 20 Jahren gesammelten Erfahrungen mit der Dezentralisierung der Lohnverhandlungen im britischen Staatsdienst hat gezeigt, dass es einen dauernden Widerspruch zwischen der Rolle des Staates als Arbeitgeber und der Rolle des Staates als nationaler Wirtschaftsmanager gibt, zwischen dem Wunsch, zu delegieren und dezentralisieren und dem übergeordneten wirtschaftlich-politischen Imperativ der Kostenkontrolle und der Sicherstellung von Leistungsergebnissen.“ (PCS, Fallstudie im VK)*

OECD-Berichte belegen ebenfalls, dass wir einen Rahmen brauchen. Dies ergibt sich z. B. aus Analysen der Dezentralisierung in der Slowakei[21] und in Albanien[22]. Fehlen diese Rahmen, kann die Dezentralisierung zu einer Verschlimmerung bestehender Probleme führen. Eine weitere OECD-Studie über die Erfahrungen mit der Dezentralisierung und der Armutsbekämpfung in 19 Entwicklungsländern zeigt, dass die Armut nur in einem Drittel der untersuchten Länder verringert werden konnte. In einigen Fällen hat die Dezentralisierung zu einer Verschlechterung bestehender Ungleichheiten geführt.[23] Auch die IAO setzt sich für einen politischen Rahmen ein.[24]

Wichtig ist dabei die Behandlung schwieriger Fragen. So spricht z. B. die bulgarische Fallstudie über die Wasser- und Abwasserwirtschaft das Problem an, dass die Preise für diese Dienstleistungen sozial akzeptabel sein müssen, dass davon aber gleichzeitig auch die erforderlichen Modernisierungsmaßnahmen bezahlt werden müssen. Diese Debatte wird in vielen Ländern geführt. Was aber bedeutet sozial akzeptabel? Ist es sozial akzeptabel, innerhalb eines Landes völlig unterschiedliche Wasserpreise zu haben (wie z. B. im VK)? In einigen Ländern ist die Verantwortlichkeit für die Wasserversorgung von der zentralen Regierungsebene auf die

[21] Zur Slowakei: „*Es wurde ein ambitioniertes Dezentralisierungsprogramm durchgeführt, das mehr von politischen Zielen als von Überlegungen wirtschaftlicher Effizienz bestimmt wurde. Allerdings … sind die kommunalen Strukturen zu fragmentiert, als dass sie Dienstleistungen in einem angemessenen Umfang und in der erforderlichen Qualität erbringen könnten, und die dezentralen Finanzinstitutionen sind nicht ausreichend entwickelt und in das nationale fiskalische Verwaltungssystem integriert…*“"

[22] Zu Albanien: „*Es ist jedoch anzumerken, dass die zentralen staatlichen Institutionen nicht über die Verwaltungsressourcen und Kapazitäten verfügen, um den Dezentralisierungsprozess zu steuern, und auch die Kommunalverwaltungen sind von den generellen Problemen des Landes betroffen…*“ *…*"

[23] Policy Insights Nr. 5, Johannes Jutting et al, OECD-Entwicklungszentrum

[24] Siehe z. B. Schlussfolgerungen der gemeinsamen Tagung 2001 über die Auswirkungen der Dezentralisierung und Privatisierung auf die Kommunaldienste

kommunale Ebene verlagert worden, damit ist der erste Schritt in Richtung Privatisierung und Preisdifferenzierung getan. Dieser Prozess ist aber unter Ausschluss der Öffentlichkeit gelaufen und war nicht das Ergebnis einer offenen und partizipativen Entscheidungsfindung.

Der EGÖD setzt sich für einen EU-Rechtsrahmen für die Grundsätze und Ziele öffentlicher Dienste ein. Die EU definiert bereits gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in den netzgebundenen Wirtschaftszweigen (Gas, Strom, Post und demnächst Eisenbahnen) sowie Qualitätsnormen (Wasser). Es gibt ebenfalls „weichere“ Anforderungen z. B. an die Kinderbetreuung. Das Problem ist jedoch, dass es sich hier nach wie vor um Stückwerk handelt, während das Marktmodell bei existenzwichtigen öffentlichen Diensten weiter vorherrscht. Im tschechischen Bericht über die Reform des Gesundheitswesens heißt es: „*Wir halten an der Idee fest, dass es nicht der Profit eines Individuums oder einer kleinen Gruppe von Akteuren im öffentlichen Gesundheitswesen ist, der im öffentlichen Interesse liegt, sondern die Sozialfürsorge der gesamten Gesellschaft.*“

Adäquate finanzielle und personelle Mittel sind erforderliche Zutaten

Generell werden die Gewerkschaften genau darauf achten müssen, ob die Neuverteilung von Verantwortlichkeiten für die Erbringung von (öffentlichen) Dienstleistungen auf einer nachgeordneten Ebene Hand in Hand mit dem ausreichenden Transfer finanzieller Ressourcen geht. Eine unzureichende finanzielle Unterstützung wird sich sofort durch Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen auf der neuen Ebene bemerkbar machen, kann aber auch zu Qualitätsproblemen bei der Erbringung von Dienstleistungen und darüber hinaus zu Konflikten zwischen Qualitätsanspruch und Arbeitsbedingungen führen.

Wichtig ist dabei, nicht nur die aktuellen Kosten zu berücksichtigen, sondern auch die mit zukünftigen Entwicklungen verbundenen Kosten. 2004 wurde die Verwaltung für die Bezieher von Mindesteinkommen (RMI = Revenue Minimumm d´Insertion, entspricht etwa dem Arbeitslosengeld II) von der staatlichen Ebene auf die Départements verlagert, dem lokalen Bindeglied zwischen Region und Gemeinde. Allerdings haben geringes Wachstum und eine striktere Regelung beim Arbeitslosengeld dazu geführt, dass mehr Personen als vorhergesehen Anspruch auf Bezug des RMI erhoben. Die damit verbundenen höheren Ausgaben der Départements wurden entgegen ersten Versprechungen nicht vom Staat übernommen „*Das Ergebnis ist, dass einige Départements Möglichkeiten gefunden haben, dieses Mindesteinkommen trotzdem aufzubringen, während andere Mittel und Wege genutzt haben, die Liste der bezugsberechtigten BewohnerInnen zusammenzustreichen oder sie durch lokale Workfare-Programme zurück in prekäre Arbeitsverhältnisse zu vermitteln (französische Fallstudie)*

Wie die Erfahrung gezeigt hat, ist die Dezentralisierung oft mit Privatisierungsmaßnahmen oder zumindest Änderungen der gesetzlichen Verantwortlichkeiten verbunden. Darüber haben z. B. Mitglieder au Kroatien, der Tschechischen Republik, der Türkei und Frankreich berichtet. Wenn die finanzielle Ausstattung auf den untergeordneten Ebenen fehlt, dann wächst der Druck auf die Kommunalbehörden, Dienstleistungen auszulagern. Dies kann wiederum zu einer Verschlechterung der Dienstleistungs- und Beschäftigungsqualität führen.

Auf jeden Fall kann die Einsetzung neuer Kontrollgremien oder Aufsichtsbehörden erforderlich werden, wenn man weiterhin die demokratische Kontrolle von Dienstleistungen beibehalten will. Die gewerkschaftliche Vertretung in diesen Stellen sollte institutionalisiert werden. Allgemein wird dieses Modell davon abhängig sein, ob für die Gewerkschaften eine Beteiligung an Entscheidungsprozessen wünschenswert ist oder ob sie eine unabhängigere Rolle außerhalb dieser Prozesse bevorzugen, um mehr Möglichkeiten für eine Opposition gegen ihrer Meinung nach unakzeptable Entwicklungen zu haben.

Die Dezentralisierung geht oft Hand in Hand mit der Einführung diverser Formen des neuen Public Managements, z. B. Haushaltsreformen, organisatorische Restrukturierung, Vermarktlichung, Effizienz und Effektivität, Kundenorientierung, Partizipation usw. Dies vergrößert die Herausforderungen der Gewerkschaft und bedeutet, dass nicht nur die Auswirkungen der Dezentralisierung selbst bedacht werden müssen, sondern auch zahlreiche Veränderungen, die nicht im direkten Zusammenhang mit der Dezentralisierung stehen. Für Gewerkschaften kann sich daraus die Notwendigkeit einer effektiven Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen unterschiedlichen Gewerkschaftsabteilungen ergeben.

Massive Transfers von MitarbeiterInnen und Verantwortlichkeiten können dazu führen, dass schnelle Entscheidungen über die Prioritäten öffentlicher Politik getroffen werden müssen. *„Die neue Dezentralisierungsreform im französischen Bildungssystem wird dazu führen, dass rund 100.000 nicht unmittelbar mit Lehrtätigkeit beauftragte MitarbeiterInnen auf die kommunalen Ebenen versetzt werden. In einigen Regionen wird sich der Personalbestand um 10 erhöhen, und es wird mehr technisches Personal als „White Collar“-Angestellte geben. Das ist ein wichtiges Thema für die Arbeitskräfteplanung und –entwicklung. Hier werden wohl auf*

Haushaltsebene Entscheidungen getroffen werden müssen – entweder die Politik wird beibehalten und es werden Steuern erhöht, oder die Politik ändert sich, und die Steuerbelastung bleibt gleich (französische Fallstudie).

Die Gewerkschaften brauchen auch Ressourcen, um den Wandel erfolgreich zu antizipieren und zu bewältigen. Eine Hauptaufgabe ist die Unterstützung örtlicher GewerkschaftsvertreterInnen und Mitglieder, die mit Umstrukturierungsproblemen konfrontiert werden: „*In Dänemark haben die Gewerkschaften mit einer der umfassendsten Reorganisationen im öffentlichen Sektor seit 35 Jahren zu tun. Dabei geht es um die Neuordnung wichtiger Kernaufgaben zwischen dem Staat, den Regionen und den Gemeinden. Hier ist ein Rezentralisierungsprozess im Gang, der 600.000 Beschäftigte betrifft, die meisten davon in Kommunalverwaltungen. Gewerkschaften wie HK/STAT und HK/Kommunal haben zahlreiche ihrer Ressourcen gebündelt (z. B. gemeinsame Sekretariate eingerichtet), um Schadensbegrenzung zu betreiben*" (*Dänische Fallstudie)*

Recht auf Unterrichtung, Anhörung und Konzertierung sind Teil einer guten Entscheidungsfindung

Die Tatsache, dass die Dezentralisierung das Ergebnis politischer Entscheidungen auf einer oder mehreren Ebenen ist, bedeutet, dass das Recht auf Anhörung und Unterrichtung verwässert werden kann. Es ist deshalb für die Gewerkschaften wichtig, die Form der Dezentralisierung zu beeinflussen, bevor eine endgültige demokratische Entscheidung getroffen wird. Die Gewerkschaften müssen an formellen und informellen Informations- und Konsultationsprozessen beteiligt werden, idealerweise beginnend mit den ersten Planungsphasen und weiter während der gesamten demokratischen Verfahren. Wie in anderen Sektoren sollten die Konsultations- und Informationsverfahren nicht auf Fragen im Zusammenhang mit

der Umstrukturierung begrenzt werden, sondern auf alle Bereiche mit Relevanz für strategische Entscheidungen und Finanzen ausgedehnt werden. Die politische Natur öffentlicher Verwaltungen sollte nicht als Vorwand dafür dienen, diese Rechte nicht wahrzunehmen und zu verbessern.
Ein vorgezogener Unterrichtungs- und Anhörungsprozess mit den Sozialpartnern vor Beginn der Umstrukturierung ist ebenfalls erforderlich, um einen Rahmen für Unterstützungsmaßnahmen für die von diesen Veränderungen betroffenen ArbeitnehmerInnen entwerfen zu können. Die EU-Richtlinie über Anhörung und Unterrichtung von Arbeitnehmern[25] ist hier ein nützliches Hilfsmittel, ist im öffentlichen Sektor aber nach wie vor nur unzureichend umgesetzt. Wie der estländische Bericht zeigt, verwechseln die Arbeitgeber oft die Begriffe *Information* und *Konsultation*.

Die Gewerkschaften müssen regelmäßige und dauerhafte Kontakte zu Regierungen (auf allen Ebenen), ihren Abteilungen, den Parlamentsmitgliedern, Kommunalverbänden, politischen Parteien usw. aufbauen. Diese politischen Akteure sind nach wie vor die wichtigsten Adressen für die politische Lobbyarbeit. Permanente und zuverlässige Kontakte zu diesen politischen Akteuren werden hilfreich sein. Manchmal könnte es sich sogar als nützlich erweisen, gemeinsame, mit VertreterInnen der öffentlichen Arbeitgeber und der Gewerkschaften besetzte Gremien einzusetzen, um den Restrukturierungsprozess zu lenken. „*Es wurde eine Lenkungsgruppe mit VertreterInnen der betroffenen Kommunen und ihrer Personalräte eingesetzt. Diese Gruppe hat einen gemeinsamen Vorschlag für die Landesregierung von Niedersachsen entwickelt, der dann die Basis für den*

[25] Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft

Gesetzgebungsprozess 1999 wurde." (Ver.di-Bericht über den Bezirk Hannover).

Eine wirkungsvolle Lobbyarbeit ist von einer eindeutigen Bestimmung des gewerkschaftlichen Standpunktes abhängig. Bedrohungen, Gefahren, aber auch Chancen für die Mitglieder müssen eindeutig beschrieben und in eine Strategie und ein Konzept der Gewerkschaft umgesetzt werden (Risikominimierung, Verhindern von Nachteilen, Förderung von Chancen). Da mehrere Gewerkschaften beteiligt sein können, können gewerkschaftliche Zusammenarbeit (auch auf Verbandsebene) und Koordinierung von entscheidender Bedeutung sein.

Strategische Optionen können erfordern, dass Alternativkonzepte zur Dezentralisierung oder Konzepte beschrieben werden müssen, die über die Dezentralisierung hinausgehen. Einfach nur „Nein" zu sagen, wird nicht ausreichen. Das gilt ebenfalls für eine Strategie, die lediglich auf die negativen Auswirkungen der geplanten Veränderungen auf die MitarbeiterInnen hinweist. Da viele Umstrukturierungsprojekte aus einer finanziell angespannten Lage heraus entstehen, können alternative ökonomische Konzepte der Gewerkschaften erforderlich sein. Auch die Kommunikation der gewerkschaftlichen Standpunkte ist wichtig. Da die Medien immer wichtiger werden, müssen auch mehr Ressourcen in die Entwicklung einer Medienstrategie investiert werden. Ein weiterer Aspekt ist, dass Qualitätsüberlegungen in den Plänen von Regierungen oft nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Prüfung der Auswirkungen der Umstrukturierungspläne auf die Qualität von Dienstleistungen aus Sicht der Gewerkschaften könnte die strategische Option von Koalitionen zwischen Gewerkschaften und Benutzergruppen sowie anderen Gruppen der Zivilgesellschaft eröffnen. *„Der gesamte Prozess der Umwandlung der Institutionen des Gesundheitswesens von öffentlichen*

Organisationen in Wirtschaftsunternehmen hat beträchtliche Auswirkungen auf das gesamte System der Gesundheitsversorgung des Landes. Zu bedenken sind die Zugänglichkeit und die Qualität der Dienstleistungen und natürlich auch die Löhne und Arbeitsbedingungen der im Gesundheitsdienst beschäftigten ArbeitnehmerInnen." (tschechische Fallstudie). Auch die litauische Fallstudie erwähnt eine Reihe von Qualitätsbedenken im Zusammenhang mit der Umstrukturierung des Gesundheitssystems.

Die Tradition der Gewerkschaften und die Gewerkschaftskultur kennen eine Reihe von Instrumenten für Lobbyarbeit und Interessendurchsetzung, dazu gehören Gespräche auf Top-Ebene ebenso wie Arbeitskampfmaßnahmen. Alle Möglichkeiten sind hier in Betracht zu ziehen. Der Rechtsrahmen muss geprüft werden um festzustellen, welche Gewerkschafts- und Arbeitnehmerrechte anwendbar sind. Der Rechtsrahmen wird in erster Linie die nationale Ebene betreffen, es können aber auch einige supranationale EU-Rechtsvorschriften in Betracht gezogen werden (z. B. die Richtlinie über die Wahrung von Arbeitnehmeransprüchen – siehe unten). In Irland drohten die Gewerkschaften der irischen Arbeitsverwaltung FAS mit Arbeitskampfmaßnahmen, da sie gegen die Konsultationsverfahren verstoßen und MitarbeiterInnen dazu gezwungen hat, das Dezentralisierungsprogramm der Regierung zu unterstützen, indem die Aussicht auf eine weitere Karriere innerhalb der Behörde mit einem Umzug von Dublin nach Birr verbunden wurde. *„Arbeitskampfmaßnahmen sind zwar bedauerlich, aber sie sind eine direkte Folge der von FAS vertretenen Position, den Mitgliedern weiterhin diese umstrittenen „Birr-Klauseln" in Verträgen unterzuschieben, obwohl das Arbeitsgericht diese Verträge als Bruch der Vereinbarung über Konsultationsverfahren ansieht" (SIPTU, Irland)*

Die Entwicklung und Verbesserung des sozialen Dialogs auf intersektoraler und sektoraler Ebene unter Erfassung des öffentlichen und privaten Sektors ist ebenfalls von Bedeutung. Als Hüter der EG-Verträge muss die Kommission den sozialen Dialog fördern und unterstützen. Es gibt zwei europäische Ausschüsse für den europäischen sozialen Dialog von insgesamt 31, die mit dem öffentlichen Sektor und dem öffentlichen Dienst befasst sind: den Ausschuss für den sozialen Dialog in den Kommunalverwaltungen und den Ausschuss für den sozialen Dialog in der Elektrizitätswirtschaft. Bei den Kommunalverwaltungen wird die Arbeitgeberseite vom RGRE vertreten – dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas. Es gibt ebenfalls einen informellen sozialen Dialog zwischen den für öffentliche Verwaltung zuständigen EU-GeneraldirektorInnen (EPAN) und der vom EGÖD geleiteten TUNED-Gewerkschaftsdelegation. Das Thema Dezentralisierung muss auch im Rahmen des europäischen sozialen Dialogs zur Sprache kommen.

In der Debatte über die Umstrukturierungen sollte es auch um neue oder alternative Bereiche gehen, in denen Wachstum und Beschäftigung möglich sind. Hier sollten die öffentlichen Dienste eine deutlich größere Rolle spielen. In ihrem Beschäftigungsbericht für 2005 hat die Kommission z. B. die Gesundheits- und Sozialdienste im zweiten Jahr in Folge als Motoren für die Schaffung neuer Arbeitsplätze bezeichnet.

Verhandlung des Wandels im Rahmen von Kollektivvereinbarungen

Sobald eine spezifische Lesart der Dezentralisierung Gestalt angenommen und demokratisch vereinbart wurde, muss ein Verhandlungsprozess zwischen den Gewerkschaften und ihren Gegenparts bei den öffentlichen Arbeitgebern beginnen. Das Ergebnis dieses Verhandlungsprozesses sollte eine

Kollektivvereinbarung sein, die alle die für unsere Mitglieder interessanten Bereiche abdeckt und so viele negative Auswirkungen der Dezentralisierung auf die ArbeitnehmerInnen wie möglich verhindert. *„Es wurde ein Tarifvertrag abgeschlossen, der Arbeitsplätze schützt und Entlassungen aufgrund der Umstrukturierung und Privatisierung ausschließt.“ (Ver.di-Bericht über den Bezirk Hannover).*

Die Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten kann bedeuten, dass eine (zentrale) Kollektivvereinbarung durch eine Vielzahl von neuen dezentralen Vereinbarungen ersetzt werden muss. In der Türkei z. B. haben die Gewerkschaften Vereinbarungen mit 400 Kommunen unterzeichnet, weitere werden folgen. *„Wenn beide Seiten einen nationalen Rahmen zumindestens für bestimmte Fragen koordinieren und sich darauf einigen können, vereinfacht das vieles.“ (türkische Fallstudie).*

Zwar dürften (flächendeckende) Rahmenvereinbarungen die wirkungsvollste Lösung darstellen, aber die beteiligten Gewerkschaften müssen alle strategischen Optionen in Betracht ziehen. Tendenziell ist die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften auf nationaler Ebene größer, aber es sind Ausnahmen denkbar, die eine Übertragung von Verhandlungskompetenz auf lokale (betriebliche) und regionale Ebenen sinnvoll erscheinen lassen. Das hängt natürlich von einer breiten und umfassenden gewerkschaftlichen Vertretung auf der lokalen Ebene und von den administrativen Fähigkeiten ab, zu verhandeln und Vereinbarungen zu schließen. Nur so können auch regionale Diskrepanzen vermieden werden. Der Erfolg wird ebenfalls von allgemeinen strategischen Perspektiven der Gewerkschaften abhängen, z. B. ihrer Einstellung gegenüber regionalen Löhnen und Arbeitsbedingungen usw. Das Gleichgewicht zwischen den Forderungen, die in einer Rahmenvereinbarung geregelt werden, und denen, die auf der dezentralen Ebene verhandelt werden, muss allen Beteiligten klar sein.

Ein dezentrales Umfeld kann zu einer ganz unterschiedlichen Betrachtungsweise des Beamtenstatus der Beschäftigten führen mit weitreichenden Auswirkungen auf die Arbeitssituation der ArbeitnehmerInnen. Darüber hinaus kann es auch länderspezifische Unterschiede in den Einflussnahmemöglichkeiten geben, die Gewerkschaften in Verhandlungen haben. In einigen Ländern ist dieser Einfluss geringer, da es gesetzliche Einschränkungen gibt. In Ländern wie Frankreich und Rumänien (vorbehaltlich anstehender Reformen) regelt der Beamtenstatus die Arbeitsbedingungen für alle Staatsbediensteten auf allen Ebenen des Staatsdienstes. „*Das Gute am französischen Beamtenstatus ist, dass Personal versetzt werden kann, ohne dass sich dies auf die Arbeitsbedingungen auswirkt, denn die sind im gesamten Staatsdienst (zentral, lokal, Krankenhäuser) gleich.“ (französischer Delegierter)*

Bewahrung erworbener Rechte der Mitglieder

Ein wichtiger Punkt für die Gewerkschaften ist die Bewahrung des „Normenbesitzstandes“. Erworbene Rechte (aufgrund bisheriger Beschäftigungszeiten, des Alters usw.) müssen bewahrt und in neue Vereinbarungen übernommen werden. Das betrifft nicht nur Löhne und Arbeitsbedingungen, sondern auch die Altersversorgung und andere Aspekte der sozialen Sicherung. Themen wie Weiterbildung und Freizügigkeit müssen ebenfalls bedacht werden. Manchmal werden unterschiedliche Vereinbarungen für alte und neue ArbeitnehmerInnen (d. h. vor oder nach der Dezentralisierung eingestellt) von den Gewerkschaften als Option angesehen.

Viele Dezentralisierungsprogramme beinhalten auch die Option von Standortverlagerungen. In diesem Fall wird es für die Gewerkschaften sehr wichtig sein, Möglichkeiten zur Verhinderung einer erzwungenen Mobilität der

ArbeitnehmerInnen zu finden. Falls die Mobilität (eines Teils) der Beschäftigten nicht zu vermeiden ist, so sollte dies absolut auf freiwilliger Basis erfolgen. „*Wir haben nichts gegen die Dezentralisierung von Aufgaben, aber unserer Meinung nach sollte dieser Prozess nicht bedeuten, dass Staatsbedienstete entlassen werden, weil sie nicht an einen neuen Standort ziehen wollen (kroatische Fallstudie*).

Es gibt hier zahlreiche Anreize, um die Akzeptanz für einen Umzug bei den MitarbeiterInnen zu erhöhen. Dazu gehören Übernahme von Reisekosten, solange die ArbeitnehmerInnen noch ihre frühere Wohnung und ihren früheren Lebensmittelpunkt haben, Übernahme der Umzugskosten, zusätzliche freie Tage für die Wohnungssuche und die Organisation des Umzugs; zusätzlicher Mobilitätsbonus, Sonderzahlungen für höhere Lebenshaltungskosten am neuen Wohnort aufgrund höherer Mieten usw., Unterstützung anderer Familienmitglieder bei der Arbeitssuche und Bevorzugung von Familienmitgliedern, wenn neues Personal für den verlagerten Dienst eingestellt wird.

Falls Mobilität für den/die ArbeitnehmerIn keine Option ist, so sollte sie/er die Möglichkeit haben, auch weiterhin an seinem/ihrem Arbeitsplatz am bisherigen Standort tätig zu sein. Wenn es definitiv zu einem Arbeitsplatzabbau kommt und es nicht mehr genügend Arbeitsplätze für diejenigen MitarbeiterInnen gibt, die nicht mobil sind, müssen alternative Beschäftigungsstrategien erörtert und durchgeführt werden, z. B. Versetzung in einen anderen öffentlichen Dienst, Frühpensionierung, Abfindungen, Outplacement als Unterstützung bei der Arbeitssuche, Umschulungen usw. „*Die norwegische Küstenverwaltung wurde im Januar 2002 von Oslo nach Alesund verlagert Von den rund 100 Beschäftigten sind nur 5 nach Alesund gezogen. Alle anderen haben neue Stellen gefunden oder sind in Rente gegangen" (norwegische Fallstudie).*

Alle Maßnahmen sind unter dem Gender- und Gleichstellungsaspekt zu bewerten. Da familiäre Pflichten nicht gerecht zwischen Männern und Frauen verteilt sind, wirkt sich der Zwang zur Mobilität unterschiedlich auf Männer und Frauen aus. Vereinbarungen sollten diese Unterschiede berücksichtigen. *„YS Stat hat die Befürchtung, dass Verhandlungen auf lokaler Ebene das geschlechtsspezifische Lohngefälle noch vergrößern werden“ (norwegische Fallstudie).* Im VK haben die Gewerkschaften ebenfalls Bedenken geäußert, Verlagerungspläne könnten sich besonders negativ auf MitarbeiterInnen im öffentlichen Sektor auswirken, die einer ethnischen Minderheit angehören.

Auf EU-Ebene existiert kein Schutz der Arbeitnehmerrechte im Falle von Verlagerungen oder Versetzung von MitarbeiterInnen von einer Verwaltung zu einer anderen. Es gibt aber einen Schutz im Falle von Privatisierungen. Die europäische Richtlinie über die Wahrung von Arbeitnehmeransprüchen[26] schreibt vor, dass alle Arbeitsbedingungen (einschließlich Löhne, Urlaub, Arbeitszeiten, Zugehörigkeitszeiten, Rentenansprüche, Zugang zu Gewerkschaften usw.) beim Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber erhalten bleiben unabhängig davon, ob dieser Wechsel innerhalb des öffentlichen Sektors oder zwischen öffentlichem und privatem Sektor erfolgt. Die Richtlinie gilt nicht für Staatsbedienstete, bei Umorganisation öffentlicher Verwaltungsbehörden oder bei der Übertragung administrativer Funktionen zwischen öffentlichen Verwaltungsbehörden. Die allgemeine Definition des Begriffs Unternehmen, das eine wirtschaftliche Tätigkeit zu Erwerbszwecken oder nicht verfolgt, lässt jedoch Interpretationsspielraum zu.

[26] Richtlinie des Rates 2001/23/EG vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften von Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmen- oder Betriebsteilen.

Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten müssen den Wandel begleiten

Die Dezentralisierung kann zu Änderungen bei der Erbringung von Dienstleistungen führen (Rechts- und Qualitätsnormen usw.). Es sollten adäquate Weiterbildungsmaßnahmen mit klar definierten Rechten für die ArbeitnehmerInnen angeboten werden. Wie oben bereits erwähnt, können auch Umschulungen eine Strategie sein, um Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen einer Standortverlagerung zu erhalten.

In diesem Zusammenhang kann die Förderung der Gründung spezieller Ausbildungseinrichtungen sinnvoll sein, die auf den Restrukturierungsprozess im öffentlichen Sektor abgestimmt sind. In Kroatien gibt es Pläne zur Gründung einer „Örtlichen Akademie für Demokratie“, die Beispielcharakter bekommen könnte. „*Zu den Aktivitäten der Akademie gehören die Analyse des Bedarfs an Berufsausbildung in unterschiedlichen Bereichen sowie die Vorbereitung, Entwicklung und Evaluierung von Bildungsprogrammen (Zusammenfassung des Dezentralisierungsprozesses in der Kroatischen Republik).*

Eine qualitativ gute Ausbildung und lebenslanges Lernen für alle MitarbeiterInnen als kontinuierlicher Prozess und nicht nur im Zusammenhang mit der Umstrukturierung sind eine wichtige europäische Forderung. Es gibt eine europäische intersektorale Vereinbarung über lebenslanges Lernen, die zur Durchsetzung dieses Rechtes gegenüber den Arbeitgebern auf nationaler Ebene und auch auf anderen Ebenen eingesetzt werden sollte.

Auswirkungen auf Arbeitskräfteplanung und –entwicklung beachten

Zwar war die Dezentralisierung des Human Resources Managements (HRM = Arbeitskräfteplanung und –entwicklung) kein zentrales Thema auf den Workshops, neuere Forschungen deuten jedoch darauf hin, dass auch HRM Gegenstand von Dezentralisierungsmaßnahmen wird.

Die oben erwähnte EIPA-Umfrage über Dezentralisierung und Ethik hat eine Reihe von Konsequenzen beschrieben, die sich aus der Dezentralisierung von HRM ergeben. Dazu gehören eine erhöhte Produktivität und eine höhere Bürgerzufriedenheit aufgrund schneller und besser erbrachter Dienstleistungen, eine größere Flexibilität bei den HRM-Funktionen und auf örtliche Gegebenheiten angepasste Beschäftigungsbedingungen. Die Studie fand allerdings auch heraus, dass dezentrale HRM-Funktionen zu doppelter Arbeit und Ressourcen- und Kompetenzdefiziten, zu einer Zunahme der Lohn- und Gehaltssumme, mangelnder Transparenz und verstärkter Politisierung führen. Die Studie kommt zu dem Schluss: *„Alle Dezentralisierungsinitiativen erfordern eine sorgfältige Planung und einen Übergangszeitraum mit aufmerksamer Lenkung und Überwachung durch eine zentrale Stelle.“*

5. Abschließende Bemerkungen über den antizipierten Wandel und die Berücksichtigung der Interessen der BürgerInnen

Trotz der Einflussnahme der EU-Politik auf den Staatssektor und auf lokale und regionale Verwaltungen ist die aktuelle Debatte über Umstrukturierungen in der EU in erster Linie auf die Auswirkungen des Globalisierungsdrucks auf internationalisierte Sektoren fokussiert.

Die jüngsten Sozialinitiativen der Kommission im Bereich Umstrukturierung beinhalten die Anhörung der Sozialpartner über die Antizipierung der Umstrukturierungen, ein angekündigtes Grünbuch über das Arbeitsrecht (das kann zu einem transnationalen Rahmen für Kollektivverhandlungen führen) und die Konsolidierung des Rechts der Arbeitnehmer auf Anhörung und Unterrichtung (wie in der Europäischen Betriebsratrichtlinie und der Richtlinie über Anhörung und Unterrichtung beschrieben). Der EGÖD und der EGB sehen diese Initiativen als positiven Versuch an, eine in sich schlüssige EU-weite Strategie für die Umstrukturierung zu entwickeln. Die Wirtschaftspolitik der EU muss jedoch weiter gefasste programmatische Ziele haben, wenn derartige Sozialinitiativen erfolgreich sein sollen – nämlich langfristigen, nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt.

Die Dezentralisierung kann potenziell zu einer Verbesserung öffentlicher Dienste führen, indem sie die Forderung nach Bürgernähe sowie gleichzeitig das weitere europäische und internationale Umfeld berücksichtigt. Das lässt sich jedoch nur mit Schwierigkeiten erreichen, wenn die aktuellen Reformvorhaben in erster Linie durch Haushaltszwänge und nicht durch den Willen zur Verbesserung der lokalen

Demokratie und der Qualität öffentlicher Dienste motiviert werden.

Das Risiko, das mit der Delegierung existenzwichtiger Dienstleistungen auf nachgeordnete Regierungsebenen zur Haushaltsentlastung ohne vorausschauende Analyse sich entwickelnder neue lokaler Bedarfslagen und Ressourcen verbunden ist, wird eindeutig als Problem angesehen. Nicht für alle regionalen oder kommunalen Behörden gelten die gleichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, und ein staatliches System der Umverteilung ist wichtig, um eine territoriale Fragmentierung zu vermeiden. Deren erste Opfer wären diejenigen, die öffentliche Dienste am dringendsten brauchen.

Hinsichtlich der Beschäftigung haben wir gesehen, dass die Dezentralisierung in einigen Fällen zu einer Verringerung der Zahl der Staatsbediensteten geführt hat. Aktuelle Beschäftigungszahlen für den öffentlichen Dienst in europäischen Länder legen jedoch den Schluss nahe, dass die Anzahl der MitarbeiterInnen im öffentlichen Sektor insgesamt nicht zurückgegangen ist.

Gewerkschaften und auch die NutzerInnen öffentlicher Dienste werden in den seltensten Fällen über die ersten Phasen von Dezentralisierungsprojekten informiert oder dazu gehört. Sie werden aber u. U. um Unterstützung gebeten, wenn es um die Durchführung von Reformen geht.

In Fällen, in denen die Finanztransfers an regionale oder lokale Behörden nicht den neu übernommenen Verantwortlichkeitsbereichen entsprechen, wurde ein erhebliches Outsourcing-Risiko beschrieben. Die Fragmentierung von Entscheidungsfindungsprozessen gibt ebenfalls Anlass zur Sorge. Für die Gewerkschaften bedeutet die Dezentralisierung die Verbesserung der gewerkschaftlichen Zusammenarbeit auf allen Ebenen.

Die Erfahrungen der Gewerkschaften mit der Dezentralisierung erlauben den Schluss, dass wir einen nationalen Rahmen zur Regelung der Arbeitsbedingungen, aber auch für Rolle und Grundsätze des öffentlichen Dienstes brauchen, um territoriale und soziale Ungleichheiten zu vermeiden.

Wir sind der Überzeugung, dass Dezentralisierung gleichbedeutend sein muss mit gesellschaftlichem und politischem Fortschritt durch Verbesserung der Qualität öffentlicher Dienste, Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht und Gewährleistung der gleichen Behandlung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst und der BenutzerInnen öffentlicher Dienste. Zum Erreichen dieser Ziele gibt es jedoch keine Patentrezepte.

Aktuelle Trends bestätigen uns außerdem in unserer Überzeugung, dass möglichst schnell ein ordnungspolitischer Rahmen auf EU-Ebene gebraucht wird, der öffentliche Dienste schützt und entwickelt und der von gemeinsamen Sozial- und Arbeitsrechten für die gesamte EU begleitet wird.

Abschließend ist zu sagen, dass die Debatte über die Dezentralisierung nicht als ein EU-Thema angesehen wird und in erster Linie auf nationaler Ebene stattfindet, obwohl die Empfehlungen von OECD und EU Auswirkungen auf die nationale Ebene haben. In den einzelnen Ländern wiederum scheint es ebenfalls kaum gesellschaftliche Debatten über Art und Auswirkungen der Reformen zu geben. Eine koordinierte Diskussion auf EU-Ebene und ein sozialer Dialog über die Dezentralisierung und generell über die Umstrukturierungen im öffentlichen Sektor könnte den Weg für eine breitere Debatte ebnen und ein Forum für Evaluierung und Beurteilung bieten.

19. Oktober 2006

DEZENTRALISIERUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST:

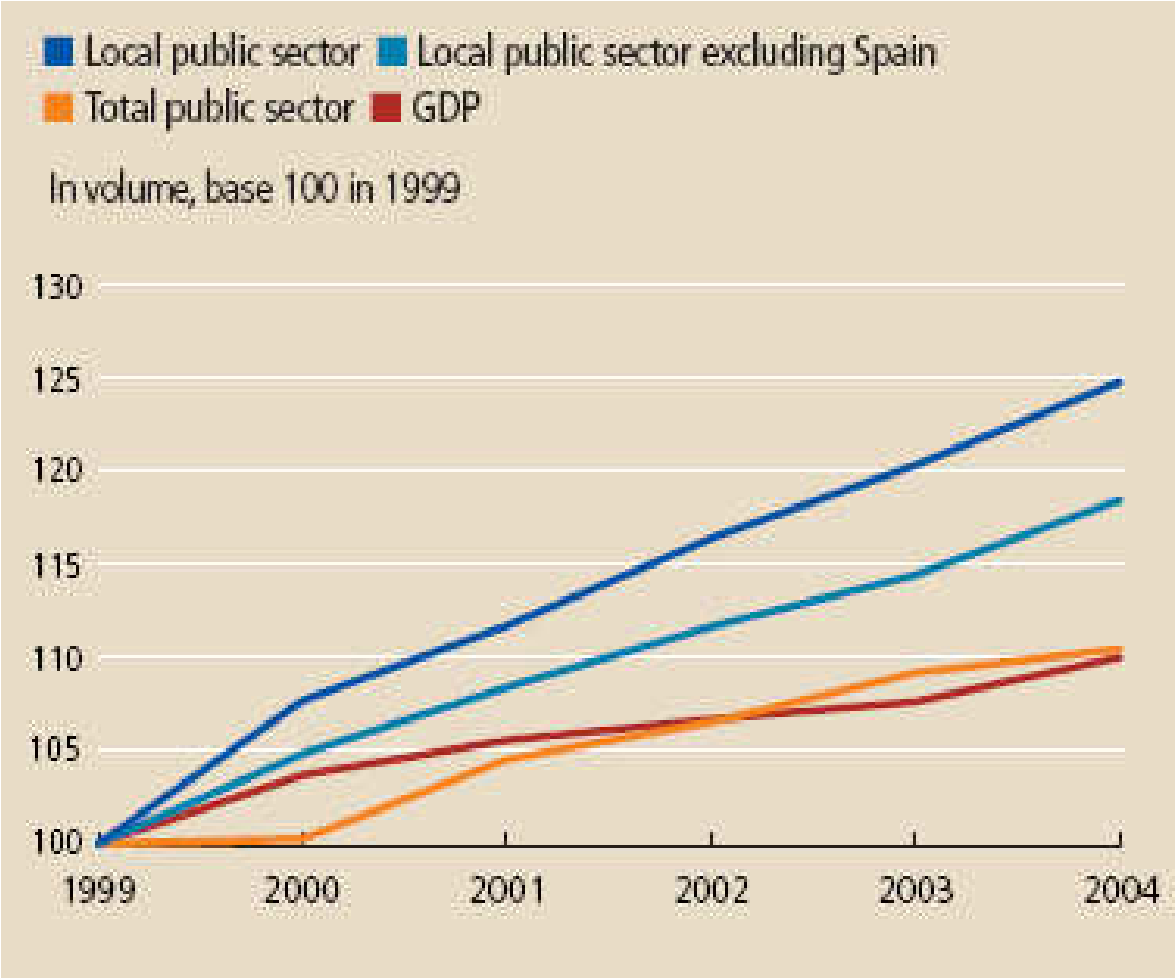
FALLSTUDIEN ÜBER UMSTRUKTURIERUNGEN IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

ANHÄNGE

Anhang I

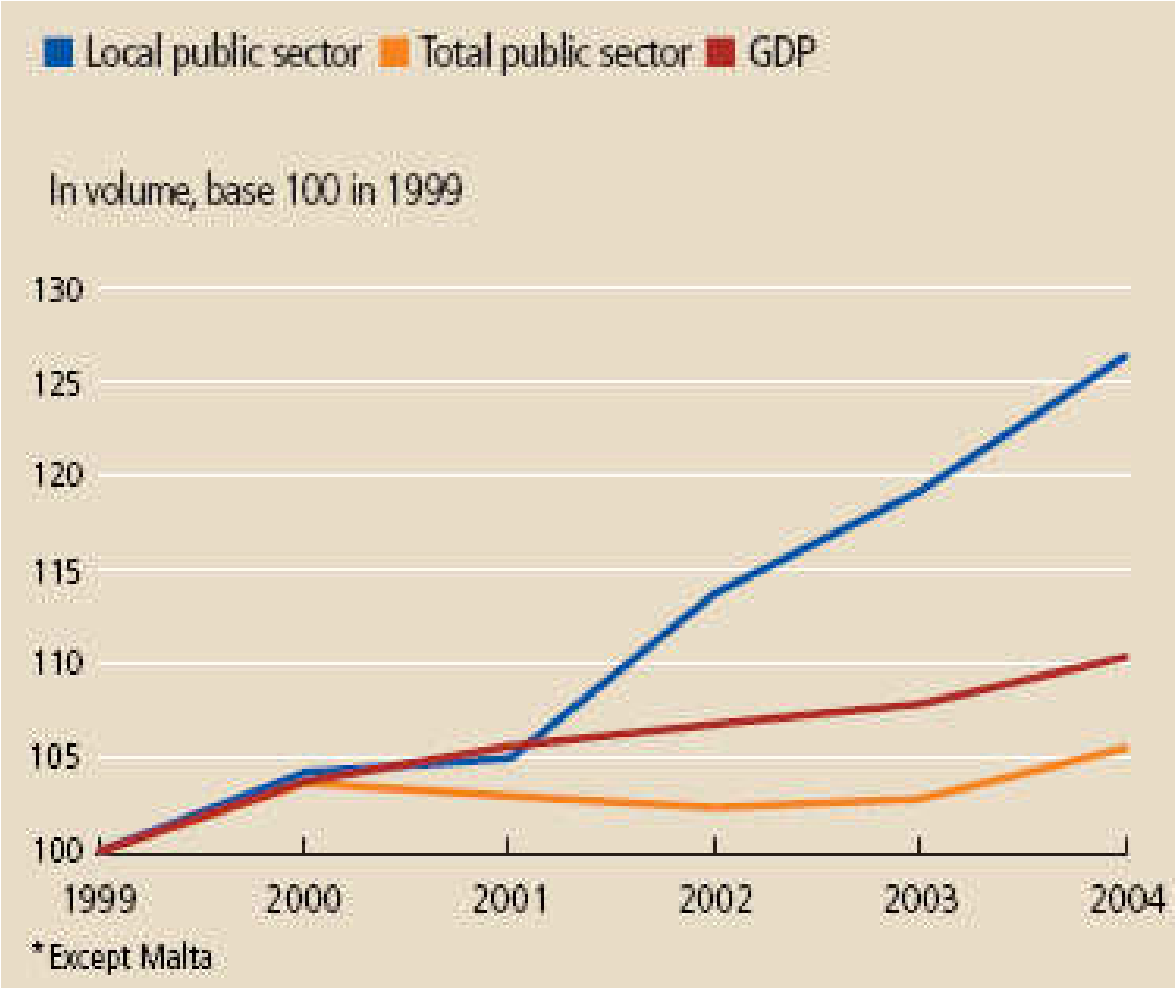
Kommunale Ausgaben und Steuereinnahmen steigen in allen europäischen Ländern

1. Öffentliche kommunale Ausgaben 1999 bis 2004 (EU15)
(Quelle: Dexia local finance in the European Union, November 2005)



2. Kommunale Steuereinnahmen 1999 - 2004 (EU-25)[27]

(Quelle: Dexia local finance in the European Union, November 2005)



[27] Außer Malta

Anhang II

TeilnehmerInnen

NAME	GEWERK-SCHAFT	LAND	SEKTOR
KORECKY Peter	GÖD	Austria	NEA
UNGER Günter	GdG	Austria	LRG
CRIJNS Guy	CSC	Belgium	LRG
SWAERTEBROECKX Anny	SFLP	Belgium	NEA
PARTENIOTIS Ioanis	FCIWS	Bulgaria	LRG
HRISTOV Hristo	FITUGO	Bulgaria	NEA
PLEŠA Boris	SDLSN	Croatia	LRG
SERDAR Katarina	SDLSN	Croatia	LRG
ANDREOU Christakis	PASYDY	Cyprus	NEA
DELIYIANNIS Antonis	PASYDY	Cyprus	NEA
LOUCA Andreas	PASYDY	Cyprus	NEA
PHILIPPIDES Marios	OHO-SEK	Cyprus	LRG
BRUHA Dominik	TUHSSC	Czech Republic	HSS
STEPANKOVA Ivana	TUHSSC	Czech Republic	HSS
JOHANNESSEN Hanne	StK	Denmark	NEA
THRIGE Peter	HK/Kommunal	Denmark	LRG
LIIVAMÄGI Kalle	ROTAL	Estonia	NEA/LRG

NAME	GEWERK-SCHAFT	LAND	SEKTOR
BOUQUET Jean-Pierre	CNFPT	France	LRG
BOUVERET Lise	CGT	France	LRG
BUTOUR Jean-louis	CGT-UGFF	France	NEA
FEIBEL Gérard	CFDT	France	
LETOURNEUX Yves	CFDT	France	LRG
KERCHBAUMER Judith	Ver.di	Germany	LRG
STERNATZ Renate	Ver.di	Germany	LRG
NIKITAS Giannis	ADEDY	Greece	LRG
CROSBY Philip	AHCPS	Ireland	NEA
O RIORDAIN Sean	AHCPS	Ireland	NEA
MAZULANE Rasma	LAKRS	Latvia	LRG
ZVEJNIECE Taiga	LAKRS	Latvia	NEA
KISIELIENE Rima	LTUSE	Lithuania	NEA
PETRAITIENE Irena	LTUSE	Lithuania	LRG
ARNESEN Paal	YS-Stat (PARAT)	Norway	LRG
BRÅTEN Ingunn	YS-Stat	Norway	NEA
POPOVICI Cornel	SIGOL PS	Romania	NEA
RODRIGUEZ DE LA COBA Juan Carlos	FSAP-CC.OO	Spain	LRG
HANSSON Maria	Kommunal	Sweden	LRG
MAGNUSSON Annica	Vardförbundet	Sweden	LRG
BAŞAR Mümtaz	Tum Bel Sen	Turkey	LRG
SALIHOGLU Ismail Serhat	Genel-Is	Turkey	LRG
COCHRANE Charles	PCS	United Kingdom	NEA

NAME	GEWERK-SCHAFT	LAND	SEKTOR
Guests/Speakers :			
BOUQUET Jean-Pierre	CNFPT	France	
CASTALDO Laila	ETUC		
CHATRIE Isabelle	DEXIA		
KIRCHNER BALIU, Merce	EIPA		
OZCERI Asli	CEMR		
POND Richard	LRD, Expert		
PULIGNANO Valeria	ETUDE	Belgium	