

EGÖD-EuroCop-EUROMIL-Projekt für Gewerkschaftsrechte

Zur Annahme, Konferenz in Skopje am 22. September 2022

Das zweijährige Projekt zum Thema Gewerkschaftsrechte hat die Möglichkeit eröffnet, über Gewerkschaftsrechte im öffentlichen Dienst zu debattieren, die Umsetzung der Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (TPWCD) in nationales Recht zu verfolgen und einen Bericht über die wichtigsten Herausforderungen für Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes an den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte des Europarates zu senden. Im Rahmen dieses Projekts wurde ebenfalls erörtert, inwiefern der sektorale EU-Sozialdialog, der zur Zeit überprüft wird, das Potenzial hat, Gewerkschaftsrechte zu schützen oder durchzusetzen. Gleichfalls wurde erörtert, welche möglichen Rechtswege über den Europarat und/oder die IAO im Falle einer Verletzung von Gewerkschaftsrechten beschritten werden können, und wie Gewerkschaften die breitere Unterstützung der Öffentlichkeit für ihre Kampagnen gewinnen können.

Das Projekt hat ebenfalls einen umfangreichen Bericht der Universität Ghent über die aktuelle Situation der Gewerkschaftsrechte in 32 Ländern finanziert (27 EU-Mitglieder sowie Albanien, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und die Türkei als Kandidatenländer).

Die Studie zeigt die Unterschiede zwischen und sogar innerhalb der untersuchten Länder sowie erhebliche Diskrepanzen zwischen der Rechtslage und ihrer Anwendung in der Praxis; Länder, die die IAO-Übereinkommen 151 und 154 und/oder die Europäische Sozialcharta unterschrieben haben, sind nicht von Einschränkungen ausgenommen, diese bieten aber einen zusätzlichen Schutz und Rechtsbehelfe.

Mit der Ausnahme von Skandinavien, Belgien und den Niederlanden werden Gewerkschaftsrechte, die miteinander verbunden sind (kein Recht auf Kollektivverhandlungen ohne Vereinigungsrecht, kein echtes Recht auf Kollektivverhandlungen ohne das Recht auf Kollektivmaßnahmen), Arbeitnehmer/-innen in Uniform meistens vorenthalten. Dieser Anachronismus gilt auch für die meisten Staatsbediensteten in der Türkei und die Beamt/-innen des höheren öffentlichen Dienstes in Albanien und Polen.

In zahlreichen Ländern werden das Recht auf Kollektivverhandlungen und das damit einhergehende Streikrecht auch für Angestellte im öffentlichen Dienst mit der Begründung eingeschränkt, dies geschehe aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder der Aufrechterhaltung von Diensten. Es gibt einige wenige positive Beispiele in Ländern, in denen alle Arbeitnehmer/-innen in den Genuss von Gewerkschaftsrechten kommen. Das sind Länder, in denen die Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Gender-Gerechtigkeit stark ausgeprägt sind und die über Systeme industrieller Arbeitsbeziehungen verfügen, in denen Gewerkschaftsverbände Mitglieder von Dachverbänden werden können.

Diese Vorenthaltung oder Einschränkung von Rechten stellt eine Bedrohung für alle unsere Gewerkschaften und Berufsverbände dar. Sie sorgen für gefährliche Präzedenzfälle, die dazu dienen können, Rechte dort einzuschränken, wo sie bereits bestehen, oder Rechte nicht zu gewähren, die eingefordert werden könnten.

Auf Ebene der EU gibt es erhebliche Abweichungen hinsichtlich der Anwendung der EU-Sozialrichtlinien im öffentlichen Sektor. Die TPWCD (2019), die der eigentliche Auslöser für das Projekt war, ist das radikalste Beispiel dafür, wie Kategorien von Staatsbediensteten, Personal in Notfalldiensten, Streitkräfte und Polizei von neuen Rechten ausgeschlossen werden können, die anderen Beschäftigten zugestanden werden.

Das Projekt hat die Zusammenarbeit zwischen den drei Gewerkschaftsverbänden vertieft und ihre Entschlossenheit bekräftigt, ihre grundlegenden Rechte auf Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen im öffentlichen Dienst zu schützen und zu erweitern und dafür zu sorgen, dass alle Arbeitnehmer/-innen in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen. Um dieses Momentum aufrechtzuerhalten, sind die nachstehend beschriebenen nächsten Schritte im Kontext der wichtigsten, während des Projekts erörterten Themen zu sehen. Eine gute Koordination zwischen den unterschiedlichen Gewerkschaftsorganisationen auf der nationalen Ebene, der Ebene der EU und der globalen Ebene ist unverzichtbar, wenn wir weitere Fortschritte erzielen wollen.

Nationale Ebene

Keine äußeren Umstände, seien es eine Wirtschaftskrise, eine Pandemie, ein terroristischer Angriff oder sogar ein Krieg, wie ihn Europa zurzeit wieder erlebt, können ein Verbot von Gewerkschaftsrechten rechtfertigen, die als grundlegende Menschenrechte anzusehen sind. Die organisierte Arbeitnehmerschaft, die Bestandteil des europäischen Sozialmodells ist, war immer eine Determinante des sozialen und demokratischen Fortschritts.

Wenn sich die Polizei in den nordischen Ländern gewerkschaftlich organisieren kann, wenn sie Kollektivverhandlungen führen und auch bis zu einem gewissen Maß Arbeitskampfmaßnahmen ergreifen kann, warum sollte das dann nicht ebenso in Irland, auf Malta oder in anderen Ländern möglich sein? Und wenn sich das Militärpersonal in den nordischen Ländern, in den Niederlanden, Belgien und selbst Ungarn und anderen Ländern gewerkschaftlich organisiert, verhandelt und – wenn auch eingeschränkt – Kollektivmaßnahmen ergreifen kann, warum sollte das nicht auch in anderen Ländern möglich sein?

Gewerkschaftsrechte werden auch für Angestellte im öffentlichen Dienst eingeschränkt, zum Beispiel dürfen in Ungarn oder der Türkei große Gruppen von Arbeitnehmer/-innen im öffentlichen Sektor nicht Mitglied einer Gewerkschaft werden, während sich in Rumänien das Recht auf Kollektivverhandlungen nicht auf die Löhne bezieht und dem Strafvollzugspersonal seit der Wirtschaftskrise von 2008 das Streikrecht vorenthalten wird. Vor kurzem wurde das Streikrecht der Krankenpflegekräfte in Finnland angefochten. Das erlaubt den Schluss, dass Gewerkschaftsrechte niemals als selbstverständlich angesehen werden dürfen.

Die Mitglieder sind zu folgenden Maßnahmen aufgefordert:

- Weiterleitung des Forschungsberichtes des Projektes an ihre Mitglieder, die Politik und die Medien. Der Bericht wird in vier Sprachen zur Verfügung stehen (DE, ES, FR, IT), die Zusammenfassung in 15 Sprachen.
- Verteidigung der in Frage gestellten Grundrechte durch Information der zuständigen europäischen Gewerkschaftsverbände und Ausloten der Möglichkeiten, Streitfälle über den Weg der IAO und der Europäischen Sozialcharta des Europarates zu entscheiden, in der auch Gewerkschaftsrechte niedergelegt sind – siehe unten.
- Intervention bei der eigenen Regierung und Hinweis auf den Mehrwert, der durch die Ratifikation der IAO-Übereinkommen 151 und 154 und der einschlägigen Artikel der revidierten Europäischen Sozialcharta (siehe unten) entsteht.

- Die Gewerkschaftsverbände werden Bezug auf Maßnahmen beim Europarat oder der IAO kurzfristig einen länderspezifischen Ansatz beibehalten, kurzfristig: Ungarn, Rumänien, Malta, Irland, Portugal und Spanien.

EU-Ebene

Per definitionem bedeutet ein Mindeststandard-Modell nach Vorstellungen der EU eine universelle Vorgehensweise, die keine Arbeitnehmerkategorie ausschließt. Die drei Gewerkschaftsverbände und auch der EGB setzen sich für die Anwendung der EU-Sozialrichtlinien für alle Beschäftigten ein in Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Europäischen Säule sozialer Rechte.

Die derzeit bestehenden Abweichungen, Ausnahmen oder Einschränkungen der Arbeitszeitrichtlinie oder der Arbeitsschutzrichtlinien im Hinblick auf die Streitkräfte und die Polizei und die Ausnahme der öffentlichen Verwaltungen von der Anwendung der Richtlinien über Anhörung und Unterrichtung bei Umstrukturierungen und Massenentlassungen (siehe unten sektoraler sozialer Dialog) müssen thematisiert und beseitigt werden. Auf der positiven Seite ist zu vermerken, dass die vor kurzem angenommene Mindestlohnrichtlinie auch für den öffentlichen Sektor gilt, ebenfalls der Richtlinienentwurf zur geschlechtsspezifischen Lohntransparenz (wird noch im Rat und im Parlament diskutiert).

Hinsichtlich der TPWCD warten wir auf endgültige Informationen über ihre Umsetzung; das gilt besonders für die Frage, welche Regierung in der EU die unvorhergesehen potenziellen Ausnahmen (in letzter Minute vom Rat eingeführt) von den in Kapitel III festgelegten Rechten (z. B. bezahlte Schulungen und transparente und verlässliche Arbeitszeiten) für Staatsbedienstete, Notfalldienste einschließlich Feuerwehren, Streitkräfte und Polizei genutzt hat. Zum Zeitpunkt der Niederschrift haben unsere Mitglieder berichtet, dass die italienische Regierung das Militär (Carabinieri), die Polizei, den Strafvollzug und die Feuerwehr, für die öffentliches Recht gilt und somit keine Kollektivverträge, vom Geltungsbereich ausgeschlossen hat; Estland hat eine Ausnahmeregelung für alle Beamt/-innen eingeführt, die wahrscheinlich anfechtbar ist.

- In Zusammenarbeit mit dem EGB werden die Gewerkschaftsverbände die Situation weiter beobachten und die nationalen Mitglieder unterstützen, um gegen diese Ausnahmeregelungen vorzugehen und sie zu widerrufen.
- Zu diesem Zweck ist darauf hinzuweisen, dass pauschale Ausnahmeregelungen für Beamt/-innen nicht erlaubt sind („nur“ bestimmte Kategorien). Falls sich weiterhin Regierungen zu Ausnahmeregelungen für bestimmte Arbeitnehmerkategorien entscheiden, müssen dafür objektive Gründe genannt werden, wobei deren Definition teilweise in der Richtlinie enthalten ist und beschränkt ist auf die spezielle Art der auszuführenden Aufgaben oder die Beschäftigungsbedingungen, oder die EU-Rechtsprechung kann hier hinzugezogen werden. Diese Begründungen sollten zumindestens mit den betroffenen Gewerkschaften verhandelt werden. Weitere Einzelheiten zu den „objektiven Gründen“ finden sich im Bericht [Expertengruppe der Kommission zur Umsetzung der Richtlinie](#). Die Gewerkschaftsverbände werden prüfen, ob es sinnvoll ist, eine gemeinsame EU-Definition zu entwickeln.
- Die drei Gewerkschaftsverbände werden weiterhin alle Legislativvorschläge aufmerksam verfolgen, um zu verhindern, dass solche Ausnahmeregelungen wieder eingeführt werden.
- Die Gewerkschaftsverbände werden dafür sorgen, dass die Kopenhagener Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft eingehalten werden, dazu gehören auch Gewerkschaftsrechte als Teil der Menschenrechte.

Sektoraler sozialer Dialog in der EU

Der soziale Dialog in der EU auf sektorübergreifender oder sektoraler Ebene ermöglicht es, in der EU rechtsverbindliche soziale Mindeststandards zu verhandeln, wenn die Sozialpartner dies wünschen und wenn die Kommission zustimmt, diese Vereinbarung in eine Richtlinie umzuwandeln und dem Rat zur Annahme vorzulegen. Dies entspricht Artikel 155.2 AEUV.

Der EGÖD hat eine Klage gegen die präzedenzlose Weigerung der Europäischen Kommission erhoben, die Sozialpartnervereinbarung über das Recht auf Anhörung und Unterrichtung bei Umstrukturierungen in der Staatsverwaltung in Form einer Richtlinie umzusetzen. Mit dieser Vereinbarung sollte die Lücke im oben genannten Recht der Arbeitnehmer/-innen auf Anhörung geschlossen werden. Das am 22. September 2021 gesprochene Urteil zementiert diese Rechtlosigkeit und die willkürlichen Entscheidungsmöglichkeiten der Kommission bei zukünftigen Sozialpartnervereinbarungen.

Auf einer politischen Ebene hat dieser Rechtsstreit jedoch eine Debatte über die Mängel des sozialen Dialogs angeregt, und die Kommission prüft zurzeit die Funktionsweise des Sozialdialogs. Nach zwei Jahrzehnten des Stillstandes werden die sektorübergreifenden Sozialpartner in Kürze eine neue Vereinbarung zur Telearbeit (und das Recht auf Unerreichbarkeit) verhandeln, die rechtsverbindlich sein wird. In den zentralen Staatsverwaltungen haben die Sozialpartner gerade eine Vereinbarung über die Digitalisierung angenommen, die sie gerne als Richtlinie verabschiedet sehen würden. Der Gassektor prüft gerade die Möglichkeit, eine Richtlinie zu verhandeln. Dies könnte einen Beitrag zu einem erneuerten EU-Sozialdialog leisten.

- Die drei Gewerkschaftsverbände werden das Ergebnis der Überprüfung des Sozialdialogs bewerten, die aus einer Mitteilung zum EU-Sozialdialog und einer Empfehlung des Rates zum nationalen Sozialdialog bestehen wird, angekündigt für Anfang 2023. Der Standpunkt des EGÖD und von EuroCOP und auch anderer europäischer Gewerkschaftsverbände lautet, dass es keinen sozialen Dialog ohne Kollektivverhandlungen geben kann und dass der Ermessensspielraum der Kommission begrenzt werden muss (siehe [hier](#)).
- Die Gewerkschaftsverbände werden weiterhin prüfen, ob und welche Berührungspunkte es zwischen den Streitkräften und der Polizei einerseits und den sektoralen Sozialdialogausschüssen für die zentralen Staatsverwaltungen und die Kommunalverwaltungen andererseits geben könnte.

Europarat und IAO

Möglichkeiten, den Rechtsweg durch Einschalten des Europarates und der IAO zu beschreiten, sind gegeben und in der Tat zu empfehlen. EUROMIL und EuroCOP waren in diesem Bereich besonders aktiv und haben auch einige Erfolge für die irischen und italienischen Soldatinnen und Soldaten erzielt, ein Stück weit auch für die irischen Polizeikräfte. Weitere Einzelheiten über Möglichkeiten, dies zu erreichen, sind im Forschungsbericht des Projektes und den Präsentationen auf den Regionalseminaren zu finden, ebenfalls in dem EGÖD/ETUI-Bericht über die bessere Verteidigung und den Schutz von Gewerkschaftsrechten, 2008, [hier](#).

Die unterschiedlichen Aktionsebenen sollten im Idealfall und wann immer es möglich ist, miteinander kombiniert werden, da jede Ebene und jeder Mechanismus eigene Vorteile und Nachteile im Hinblick auf den Zeitaufwand bis zum Abschluss dieser Verfahren (bei der IAO dauert das länger als beim Europarat) und auch im Hinblick auf den Status der „Sanktionen“ haben (von politisch bis gesetzlich oder halbgesetzlich). Ein Kollektivbeschwerdeverfahren beim Europäischen Ausschuss für soziale Rechte dauert im Durchschnitt 18 Monate, während vergleichbare Verfahren bei der IAO längere Zeit

in Anspruch nehmen; die Berichterstattungsverfahren laufen im Mittel sehr langsam ab, bevor tatsächlich Sanktionen verhängt werden.

Der Europäische Ausschuss für soziale Rechte im Europarat

Der im vergangenen Juni von den drei Gewerkschaftsverbänden zum ersten Mal an den Europäischen Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) im Europarat übermittelte Bericht beschreibt einige der größten Herausforderungen, mit denen sich die Gewerkschaften im öffentlichen Dienst bei dem Versuch auseinandersetzen müssen, ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit, auf Kollektivverhandlungen und auf Arbeitskampfmaßnahmen durchzusetzen ([siehe hier](#)). Der Bericht wurde vom ECSR begrüßt, und es ist das erste Mal, dass der Ausschuss ein horizontaler und kein auf einzelne Länder bezogener Bericht vorgelegt wurde.

Von den 32 beschriebenen Ländern ist die Türkei das einzige Land, das die Artikel 5 (Vereinigungsfreiheit) und 6 (Recht auf Kollektivverhandlungen, Arbeitskampfmaßnahmen und Streik) der revidierten Europäischen Sozialcharta noch nicht ratifiziert hat. Österreich, Luxemburg und Polen haben jedoch eine generelle Ausnahme vom Recht auf kollektive Maßnahmen durchgesetzt, während die Niederlande und Serbien eine Ausnahmeregelung für das Militär vorsehen.

Das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta, das ein System für Kollektivbeschwerden vorsieht, muss von den folgenden 17 Ländern noch ratifiziert werden, was die Problematik weiter verschärft: Albanien, Österreich, Dänemark, Estland, Deutschland, Ungarn, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Montenegro, Nordmazedonien, Polen, Rumänien, Serbien, Spanien und die Türkei.

- Die Mitglieder werden weiterhin über die Antwort des ECSR auf den Bericht der Gewerkschaftsverbände auf dem Laufenden gehalten.
- Die Gewerkschaftsverbände werden die Beziehung zum ECSR weiter intensivieren und sich für eine bessere Auseinandersetzung mit dem Thema Gewerkschaftsrechte im öffentlichen Dienst einsetzen.

IAO

Das grundlegende Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen ist in den IAO-Übereinkommen 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts) und 98 (Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen) verankert, die von allen im Projekt berücksichtigten Ländern ratifiziert wurden. Die Übereinkommen 151 und 154 über Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst und über die Förderung von Kollektivverhandlungen sehen zusätzliche Rechte vor, die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes unterstützen können. Nach Aussage des IAO-Expertenausschusses ist rechtlich nur der Ausschluss (kleiner Gruppen) leitender Bediensteter mit staatlichen Verwaltungsaufgaben vom Recht auf Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen erlaubt. Für die Streitkräfte und die Polizei bleibt die Entscheidung darüber im Ermessen der Regierung, aber dies kann nicht als Rechtfertigung herhalten, sie von der Wahrnehmung ihrer Rechte auszuschließen.

Zahlreiche Länder haben die IAO-Übereinkommen 151 &/oder 154 nicht ratifiziert: Österreich, Bulgarien, Kroatien, Estland, Frankreich, Deutschland, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Montenegro, Polen, Serbien und die Türkei.

- ✓ Zwar gestehen nicht alle Länder, die die Übereinkommen 151 und 154 ratifiziert haben, ihren Streitkräften und der Polizei alle Gewerkschaftsrechte zu, aber es besteht eine größere Chance, dass dies letztlich doch geschehen wird, wenn diese Übereinkommen ratifiziert sind.

Die Gewerkschaftsverbände werden gezielte Ländertagungen veranstalten, um weitere Möglichkeiten zur Ratifizierung der IAO-Übereinkommen 151 und 154 zu erörtern.